PARLAMENTI KÖTETEK

A magyar jogalkotás minősége

Elmélet, mérés, eredmények

Szerkesztette

SEBŐK MIKLÓS – GAJDUSCHEK GYÖRGY – MOLNÁR CSABA

GONDOLAT

A MAGYAR JOGALKOTÁS MINŐSÉGE

Parlamenti Kötetek

Sorozatszerkesztő

Erdős Csaba • Szabó Zsolt

A magyar jogalkotás minősége

Elmélet, mérés, eredmények

Szerkesztette
SEBŐK MIKLÓS – GAJDUSCHEK GYÖRGY –
MOLNÁR CSABA

Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont –
MTA Kiválósági Kutatóhely
Eötvös Loránd Kutatási Hálózat
Budapest, 2020

A kézirat előkészítését és a kötet megjelenését támogatta:
Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
Eötvös Loránd Kutatási Hálózat
NKFIH FK 123907 (Sebők Miklós)
NKFIH FK 129018 (Gárdos-Orosz Fruzsina)
Bolyai János Kutatási Ösztöndíj (Bíró-Nagy András, Sebők Miklós)
Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium
OPTED H2020, Grant agreement: 951832

Szakmai lektor
Bartha Attila • Jakab András

© Szerzők, 2020
Szerkesztés © Sebők Miklós, Gajduschek György,
Molnár Csaba, 2020

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

A kiadó könyvei nagy kedvezménnyel az interneten is megrendelhetők.
www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel a két kiadó vezetője
Olvasószerkesztő Fedinec Csilla
Tördelő Lipót Éva

ISBN 978 963 556 001 1
ISSN 2498-5171

Tartalom

Előszó (*Sebők Miklós – Gajduschek György – Molnár Csaba*) 9

I. ELMÉLETI KÉRDÉSEK ÉS MÉRÉSI LEHETŐSÉGEK

Sebők Miklós – Molnár Csaba
I.1. A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek 19

Gajduschek György
I.2. A jogalkotási minőség jogi és társadalomtudományi fogalma 59

Kádár Krisztián
I.3. A jogalkotás minőségének vizsgálata a nemzetközi „governance" indikátorrendszerekben 93

II. A JOGSZABÁLYOK ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE

Gajduschek György – Hajnal György
II.1. A közigazgatási jogszabály-előkészítésről. Kritikai áttekintés 121

Erdős Csaba – Szabó Zsolt
II.2. A normatív keretek változása és hatása a minőségi törvényalkotásra 161

Bíró-Nagy András – Laki Gergely
II.3. Európaizáció és a törvények minősége Magyarországon 195

III. A JOGSZABÁLYOK PARLAMENTI TÁRGYALÁSA ÉS ELFOGADÁSA

Molnár Csaba – M. Balázs Ágnes
III.1. A törvényjavaslatok számának hatása a törvényalkotás minőségére 225

Molnár Csaba – Sallay Gergely
III.2. A törvényjavaslatok elfogadásának módja és hossza mint az eljárási minőség jellemzője 246

Sebők Miklós – Berki Tamás – Bolonyai Flóra – Molnár Csaba – M. Balázs Ágnes – Szabó László
III.3. A benyújtott törvényjavaslatok változásának okai a parlamenti szakaszban 261

Sebők Miklós – Artner Zsófia
III.4. A „frakciókormányzás" mint de facto rendeleti kormányzás 290

Kiss Rebeka
III.5. Az önálló képviselői indítványok szerepe a törvényhozásban 305

Rontó Renáta
III.6. A zárószavazás előtti módosító javaslatok szerepe a törvényhozásban 349

Molnár Csaba
III.7. Elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok 362

IV. A JOGSZABÁLYOK VÉGREHAJTÁSA ÉS ÉRTÉKELÉSE

Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba – Sallay Gergely
IV.1. A törvények stabilitása mint minőségi jellemző. Egy kvantitatív elemzés 379

Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba – Csordás Noémi
IV.2. A joganyag szerkezete. A törvények és rendeletek hálózatának jellemzői 399

Pokornyi Zsanett
IV.3. A rendeleti kormányzás szakpolitikai eltérései 421

Stumpf István
IV.4. A közjogi érvénytelenség mint a jogalkotási minőség mércéje 439

V. EPILÓGUS

Győry Csaba – Sebők Miklós
A jogalkotás minősége különleges jogrend idején 461

Függelék 475

A szerzőkről 499

Felhasznált irodalom 503

Előszó

Sebők Miklós – Gajduschek György –
Molnár Csaba

A jogalkotás minőségéről szóló viták a demokratikus országok közéletének egyik állandó témáját adják.[1] Ezekben a vitákban keverednek a közpolitikai (például a költségvetési törvényben meghatározott célokra megfelelő összeget költ-e az állam), az alkotmányossági (nem ütközik-e az alaptörvénybe az adott jogszabály) és az eljárási szempontok (így az, hogy megfelelő volt-e a felkészülési idő az új szabályozásra). A jogalkotás minőségét a közéleti diskurzusokban számos különböző módon értelmezik, s ennek megfelelően az értékelési módok is sokfélék.

Kimondva-kimondatlanul maguk a jogalkotók is alkalmaznak bizonyos mércéket tevékenységük során. Így például egy 2013-as lakossági fórumon Kövér László országgyűlési elnökként a 2010–2014 közötti kormányzati ciklus törvényalkotásáról úgy vélekedett, hogy az eltelt időszak „törvényalkotása minőségi és mennyiségi szempontból is kiállja a próbát". Kövér a két szempontot egy elemzési keretbe helyezte:

> „Eszelős tempót diktálva nyolcszáz törvényt és négyszáz országgyűlési határozatot fogadott el a Ház [melyek között] voltak, amelyeket módosítani is kellett, de ezek egyikével sem okoztak kárt […] legfeljebb nem használtak annyit, mint amennyit szerettek volna."[2]

[1] A fejezet kis mértékben épít a jelen kötet alapkoncepcióját kidolgozó Sebők et al. (2017)-re.

[2] „Összehasonlíthatatlanul jobb helyzetben van az ország." http://www.fidesz.hu/hirek/2013–12–05/osszehasonlithatatlanul-jobb-helyzetben-van-az-orszag/; ld.

Hasonló formális minőségi mércét alkalmazott az ellenzék részéről Kovács Tibor is. Az MSZP-s képviselő 2010 decemberében országgyűlési felszólalásában a még éppen csak felpörgő jogalkotási tempó miatt bírálta azzal a Fideszt, hogy

> „[Lázár János frakcióvezető] arról nem nagyon beszélt, hogy bizony ezen törvények minősége a legtöbb esetben kívánnivalót hagy maga után. […] Nem tudom, frakcióvezető úr tudja-e, hogy például a jogszabály egyharmada arról szól, hogy ebben korrigálják azokat a hibákat, amiket három héttel ezelőtt egy hasonló törvénycsomagban elkövettek, és ennek a korrekcióját hajtják végre három hét elteltével."[3]

A jogalkotás minőségével kapcsolatos viták tehát rendszeresen megjelennek a közbeszédben, a téma tudományos feldolgozása ugyanakkor – legalábbis a magyar szakirodalomban – nem a kérdéskör jelentőségének megfelelő kiterjedtségű.

***

Jelen kötetben a jogalkotás minőségét a közéleti vitákban megszokottnál szisztematikusabb keretben vizsgáljuk. Ennek során kitérünk elméleti, kutatásmódszertani és – a rendszerváltás utáni Magyarország viszonylatában – gyakorlati kérdésekre is. Megközelítésünk sajátossága, hogy kialakítottunk egy, a lehetőségekhez mérten tudományterületeken átívelő elemzési rendszert, mely egyszerre épít a jog- és a társadalomtudományok szemléletmódjára, valamint kvalitatív és kvantitatív módszerekre. Ezen általános vizsgálati kereten belül természetesen vannak hangsúlyok mind módszertani, mind tematikus szempontból.

Módszertani értelemben a kötet elemzéseinek többsége az empirikus politikatudományhoz, ezen belül is a kvantitatív-statiszti-

---

még: A törvényalkotás minősége is kiállja a próbát. https://kdnp.hu/roviden/torvenyalkotas-minosege-kiallja-probat

[3] *Országgyűlési Napló*, 2010. december 23. http://www.parlament.hu/naplo39/063/n063_045.htm

kai kutatási irány részterületéhez tartozik. Ez adja megközelítésünk egyik újdonságát, a jogalkotás minőségét ugyanis a nemzetközi irodalomban elsősorban jogtudományi-kvalitatív irodalom tárgyalja. Bár a tágabban értelmezett kormányzati-kormányzási minőség kapcsán bőségesen rendelkezésre állnak kvantitatív indikátor-rendszerek és kutatások is (ld. e kötetben Kádár Krisztián fejezetét), ezeknek jellemzően csak egy részhalmaza kapcsolódik közvetlenül a jogalkotás minőségéhez. Másfelől a szintén szép számban elérhető közpolitikai hatáselemzések természetes közege az esettanulmány, s jellemzően nem használják rendszerszintű következtetések levonására.

A leíró statisztikai, regressziós, szövegbányászati módszerek alkalmazása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy zárójelbe tehetnénk a hagyományos jogtudományi, illetve kvalitatív társadalomtudományi módszertant. Épp ellenkezőleg: álláspontunk szerint mindezek együttes használatával alkothatjuk meg a legpontosabb képet, és vonhatjuk le a legmeggyőzőbb következtetéseket a magyar jogalkotás minőségével kapcsolatban. Ennek megfelelően számos fejezetben a makroszintű statisztikák kiegészülnek konkrét esetek tárgyalásával, ami véleményünk szerint optimális módszertani keveréket eredményez a jogalkotás minőségének vizsgálatára.

A kötet témái lefedik a közpolitikai folyamat mindhárom nagy szakaszát: jogszabály-előkészítést, döntéshozás-jogalkotást és végrehajtás-ellenőrzést. A legnagyobb terjedelmet a törvényhozás folyamatának szenteltük, amely a középső szakasz egyik fontos részterülete (a rendeletalkotás mellett). Ezt részben a választott megközelítés indokolja: a kvantitatív politikatudományi vizsgálatnak a törvényhozási termékek esetében van a legnagyobb létjogosultsága.

A jogszabály-előkészítés folyamata a magyar politikai rendszerben a külvilágtól jobbára elvágva zajlik: minisztériumokban, frakcióknál, néha ügyvédi irodákban. A jogszabályok előkészítési idejére, a társadalmi egyeztetésbe bevont szereplők mennyiségére, a véleményük figyelembevételének arányára vonatkozóan nem állnak rendelkezésre egzakt számok. A legtöbb információ az ex ante köz-

politikai hatásvizsgálatok esetében érhető el, melyek elvégzését a jogalkotási törvény előírja.

Nem jobb a helyzet a végrehajtási és ellenőrzési szakasz tekintetében sem. A legtöbb esetben csak költségvetési (ld. zárszámadási törvény), illetve az Állami Számvevőszék által készített pénzügyi-számviteli szabályszerűségi elemzések állnak rendelkezésre. A magyar jogalkotás szisztematikus ex post hatásvizsgálata, avagy evaluációja nem jelenik meg célként még az államháztartás szintjén sem, nem beszélve a közpolitikai feladatellátás számos más formájáról.

A fentiekből következően a kutatási célunkkal összhangban a jogalkotási és a végrehajtási szakaszhoz kapcsolódóan tudunk átfogó képet bemutatni, amire a kötetben főszabályként alkalmazott kvantitatív módszertani eszközök kiválóan alkalmasak.[4] E fő csapásirány mellett ugyanakkor kitérünk nehezebben számszerűsíthető kérdésekre is, így a hatásvizsgálatok elterjedtségére, a változó jogalkotási szabályok (például a Házszabály) esetleges hatására, vagy az uniós eredetű jogszabályok hatására.

***

A kötet tizennyolc fejezete öt csoportra oszlik. Az első blokk három fejezete a jogalkotás minőségének értelmezhetőségét tekinti át. Ennek részeként Sebők Miklós és Molnár Csaba a kérdés elméleti megközelítéseit, mérési lehetőségeit mutatja be. E hangsúlyozottan társadalomtudományi perspektívához képest Gajduschek György a jogalkotási minőség fogalmának társadalomtudományi és jogtudományi értelmezéseit veti össze. Az első blokk zárásaként Kádár Krisztián a jogalkotás minőségével kapcsolatos megközelítések legelterjedtebb gyakorlati alkalmazását, a governance-indikátorokat mutatja be.

[4] Félreértések elkerülése végett a jogalkotás szakasz alatt elsősorban az országgyűlési munkát értjük, a jogszabályelőkészítésbe a II.1. fejezetben tekintünk bele. A végrehajtási szakasz alatt a központi végrehajtó hatalom jogalkotását (rendeletalkotását) értjük, nem pedig a közigazgatási vagy bírósági jogalkalmazást.

A második blokk három fejezete a minőségi jogalkotást érdemben befolyásoló előkészítési szakaszra és általánosságban a jogalkotás intézményi, illetve nemzetközi környezetére fókuszál. Gajduschek György és Hajnal György a hazai jogszabály-előkészítés folyamatába és jellemzőibe enged betekintést, s megállapítják, hogy a minőségi jogalkotásnak feltétele a megfelelő belső és külső intézményi környezet biztosítása. Előbbi jellemzésére vállalkozik Erdős Csaba és Szabó Zsolt a jogalkotás normatív környezetében 1990 óta bekövetezett változások elemzésével. A magyar jogalkotásra egyetlen nemzetközi intézmény sem bír olyan nagy hatással, mint az Európai Unió. Az intézményi környezet nemzetközi aspektusainak bemutatását végzi így el Bíró-Nagy András és Laki Gergely fejezete, mely az EU, az europaizáció és a magyarországi jogalkotás minőségének összefüggéseit boncolgatja.

A legterjedelmesebb kötetünk harmadik blokkja, mely a jogalkotás parlamenti szakaszát veszi górcső alá. Első három fejezete általánosságban mutatja be a törvények országgyűlési tárgyalását a jogalkotás minősége szempontjából. Molnár Csaba és M. Balázs Ágnes az összes benyújtott törvényjavaslat útját tekinti át. Molnár Csaba és Sallay Gergely ezek közül külön megvizsgálja azon törvényjavaslatok elfogadásának módját, melyek végül kihirdetésre kerültek. Sebők Miklós, Berki Tamás, Bolonyai Flóra, Molnár Csaba, M. Balázs Ágnes és Szabó László fejezete arra keresi a választ, mitől függ annak mértéke, mennyiben módosulnak benyújtáskori állapotukhoz képest a törvényjavaslatok elfogadásuk folyamata során.

A harmadik blokk második három fejezete a jogalkotás folyamatának néhány, 2010 után felértékelődő jelentőségű elemét mutatja be. Ennek nyitányaként Sebők Miklós és Artner Zsófia az úgynevezett frakciókormányzás jelenségét mutatja be. A feltárt jellegzetességek részleteit fejti ki Kiss Rebeka az önálló képviselői indítványok, valamint Rontó Renáta a zárószavazás előtti módosító javaslatok szerepének bemutatatásával. A harmadik blokkot Molnár Csaba fejezete zárja, mely a mindenkori ellenzék sikeres törvénykezdeményezéseit tárja elénk.

A kötet negyedik blokkja arra kíváncsi, hogy a jogalkotási folyamat parlament utáni, parlamenten túli elemeiben miként jelenik meg a jogalkotási minőség kérdése. A hálózatelemzési módszertant és a szövegbányászatot használva Sebők Miklós, Kubik Bálint György, Molnár Csaba és Sallay Gergely a törvények stabilitását, utólagos módosításait elemzi. Ehhez hasonlóan Sebők Miklós, Kubik Bálint György, Molnár Csaba és Csordás Noémi a jogalkotást a rendeletalkotás kontextusában vizsgálja, a joganyag szerkezetét az Országgyűlés és a kormány együttes jogalkotásának szemszögéből mutatja be. Ez vezet át bennünket Pokornyi Zsanett fejezetéhez, mely a rendeletalkotás szakpolitikai területenként megfigyelhető eltéréseit tárja fel. A jogszabályok minőségének értékelésében kitüntetett szerep jut az Alkotmánybíróságnak, melynek tevékenységét – a közjogi érvénytelenség fogalma kapcsán – Stumpf István elemzi.

A kötet utolsó oldalain Győry Csaba és Sebők Miklós egy, a kötet kiadásának évében kifejezetten aktuális gyakorlati problémát világít meg: a koronavírus-járvány alatt bevezetett különleges jogrend a jogalkotási minőségre gyakorolt hatását.

***

A kötet szerzői jelentős részben a (korábban az MTA-, jelenleg az ELKH-kutatóhálózat részeként működő) Társadalomtudományi Kutatóközpont, ezen belül is a Politikatudományi Intézet munkatársai közül került ki. Ugyanakkor büszkék vagyunk arra, hogy e bázis mellett széles intézményközi együttműködést valósítottunk meg, így a szerzők között üdvözölhetünk kollégákat a Budapesti Corvinus Egyetemről, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karáról, a Károli Gáspár Református Egyetemről, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről és a győri Széchenyi István Egyetemről. Fontosnak tartottuk azt is, hogy lehetőséget biztosítsunk a kutatásba való bekapcsolódásra a téma iránt érdeklődő egyetemisták és doktoranduszok számára is. Fiatal kollégáink több fejezetet önállóan jegyeznek, illetve számos téma esetében közreműködtek

a kutatás megvalósításában és az eredmények közreadásában. Nem utolsósorban több fejezetben segítették a kutatást a Bibó István Szakkollégium hallgatói, akik 2019 őszén részt vettek a Sebők Miklós által tartott *A közpolitikai és a jogalkotás minősége* című kurzuson.

A kötet empirikus eredményei jelentős részben olyan új adatbázisokhoz kötődnek, melyek az NKFIH Sebők Miklós által vezetett *A kormányzás és a közpolitikai döntések minősége: Egy Big Data megközelítés* című projektjében (témaszám: FK-123907) készültek. Egyes modulok elkészítéséhez támogatást nyújtott továbbá az NKFIH Gárdos-Orosz Fruzsina által vezetett *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között* című projektje (témaszáma: FK-129018), valamint a TK poltextLAB szövegbányászati kutatócsoportja (az Inkubátor, a Lendület Plusz, az OPTED H2020 projekt, valamint a Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium program keretében). Bíró-Nagy András és Sebők Miklós munkáját segítette mindemellett a téma vizsgálatára elnyert Bolyai János Kutatási Ösztöndíj. Köszönjük továbbá a magyar Comparative Agendas Project (CAP) munkatársainak és gyakornokainak támogatását, mely által adatbázisaink – regisztrációhoz kötötten – a magyar és nemzetközi érdeklődők számára elérhetővé váltak a cap.tk.mta.hu honlapon.

A kötetben, beleértve az előszót is, építünk olyan korábbi munkáinkra, melyek a jelen kutatás közvetlen előzményeinek tekinthetők (Sebők et al. 2017; Gajduschek 2016). A kötet több fejezetét hazai és külföldi fórumokon bocsátottuk vitára. Köszönettel tartozunk az ezek során elhangzott visszajelzésekért a TK PTI Kormányzás és Közpolitika Osztálya, a TK Jogtudományi Intézete munkatársainak, az European Political Science Association (EPSA), a European Consortium for Political Research (ECPR), a COMPTEXT és a Comparative Agendas Project (CAP) éves nemzetközi konferenciáján, valamint a temesvári Workshop on Research Methods-ön tartott panelek résztvevőinek. Szintén köszönjük a két szakmai lektor, Bartha Attila és Jakab András hasznos megjegyzéseit, melyeket a kézirathoz fűztek. Köszönjük Ring Orsolya és Szen-

te Zoltán tanácsait és segítségét, mellyel munkánkat támogatták! Köszönjük Lancsár Eszter Fanni, Süli Szabina Mercédesz és Tari András segítségét, melyet kötetünk megszerkesztéséhez nyújtottak! A fennmaradó hibákért a szerkesztők vállalják a felelősséget.

***

A komplex jelenségek esetében a minőségmérés óhatatlanul módszertani problémákhoz vezet, legyen szó a tudományos teljesítményről („mit mond egy folyóirat impakt faktora az ott publikáló kutatóról?"), egyetemek színvonaláról („össze lehet-e ugyanazon mutatókkal hasonlítani egy amerikai és egy magyar intézményt?"), vagy éppen tárgyunkról, a jogalkotásról. A korszellem egyértelműen az objektív, kvantitatív indikátorok használata felé mutat, melyekre mi is nagy mértékben építettünk a kötetben. Az itt közölt elemzések ugyanakkor semmiképp sem jelentik az út végét a tekintetben, hogy ne lehetne még pontosabb és a lényeget még jobban megragadó vizsgálatokat végezni Magyarország vagy – összehasonlító keretben – más országok jogalkotási minősége kapcsán.

Így például érdemes lenne részletesebben is megvizsgálni a törvényhozási „selejtek" listáját: azon jogszabályokat, melyeket közvetlenül elfogadásuk után már módosítani kell, s amelyek később is állandóan változnak, külső tényezőkkel kevésbé indokolható módon. Az ilyen esetekben joggal feltételezhető, hogy maga a jogszabály-előkészítés és a jogalkotási folyamat volt átgondolatlan vagy nem kellőképpen szabályszerű. Ezek a minőségrontó okok nem csak az általunk használt statisztikai módszerekkel, hanem esettanulmányok keretében is mélyrehatóan feltárhatók. Az ilyen vizsgálatokkal a leíró-magyarázó kutatómunka akár a magyar demokrácia minőségének javítása szempontjából is hasznos adalékokkal szolgálhat.

I. ELMÉLETI KÉRDÉSEK ÉS MÉRÉSI LEHETŐSÉGEK

I.1. A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek

Sebők Miklós – Molnár Csaba

1. Bevezetés[1]

Mérhető-e a kormányzati teljesítmény?[2] A kérdés régóta foglalkoztatja a különböző tudományterületekhez kapcsolódó kutatókat a jogtudománytól a politikatudományon át a statisztikáig és közgazdaságtanig. Ugyanakkor az évek során létrehozott könyvtárnyi irodalmat a mai napig meghatározzák a mérés hívei és a szkeptikusok közötti viták.[3] A magyar szakirodalomban jó példa erre a *Politika-*

[1] A fejezetben – érdemi koncepcionális eltérésekkel – támaszkodunk a következő munkára: Sebők, Kubik, & Molnár (2017).

[2] E kötetben a kormányzati teljesítményt a nemzetközi szakirodalom *government performance*, illetve *quality of government* fogalmaival azonosítjuk. Ez tágabb értelmű, mint a szintén gyakran használt „jó kormányzás" *(good governance)* fogalma, mely tematikusan és értékrendszerét tekintve is korlátozottabb (erről bővebben ld. alább). Másfelől a kormányzati teljesítményt – a lehetőségekhez képest – *objektív*, kutatói szempontból értékeljük, így nem foglalkozunk a kormányzás *szubjektív* állampolgári megítélésével (vagy általában a kormányzás pl. választási szavazásokban megnyilvánuló politikai értékelésével). Ugyanakkor a fejezet utolsó részében a nyitva maradt kérdések tárgyalásakot visszatérünk erre a szempontra.

[3] Kötetünkben a jogalkotási minőség fogalmát demokratikus politikai rendszerekben, azok belpolitikai környezetében, nemzeti szinten értelmeztük. Így nem tekintünk ki arra, hogy értelmezhető nem demokratikus rezsimekben (ezért nem hasonlítjuk össze például a rendszerváltás előtti és utáni jogalkotást), nemzetközi környezetben (ezért nem vizsgáljuk például az Emberi Jogok Európai Bíróságának szerepét, és az EU hatását is csupán a belső jogalkotás perspektívájából elemezzük a II.3. fejezetben), valamint helyi (önkormányzati szinten). Kimondottan a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogalkotására fókuszálunk, így nem érintjük a bírói jogalkotás kérdéskörét sem (noha a IV.4. fejezetben az előbbi kettő kapcsán betöltött kiemelkedő jelentősége miatt megvizsgáljuk az Alkotmánybíróság szerepét).

tudományi Szemle hasábjain lezajlott Pesti–Gajduschek-vita (Pesti 2004; Gajduschek 2014).

A szkeptikusok több irányból is bírálják a kormányzati teljesítmény-indexeket. Egyfelől azt hangsúlyozzák, hogy a kormányzásnak van egy olyan, jellemzően a vezetéshez (*leadership*) kötött eleme, mely nem számszerűsíthető. Még azok is, akik elfogadják, hogy lehet kvantitatív mércéje a kormányzati teljesítménynek, sokszor bírálják a konkrét mutatók kiválasztását, vagy az egyes gyakran használt mutatók elméleti és mérési hátterét.

A magunk részéről sok szempontból osztjuk ezeket a kritikákat. Kétségtelen tény, hogy a legfontosabb és leggyakrabban használt mutatók (többek között a gazdasági növekedéssel összefüggésben használt GDP, azaz a bruttó hazai termék) számos elméleti, illetve módszertani problémát vetnek fel. Egyfelől minden ilyen eredménymutató (*outcome*) esetében felmerül, hogy mennyire kötődik egy adott kormány adott évi teljesítményéhez, s mennyire tükrözi inkább a korábbi döntések hatását vagy külső (*exogén*) tényezők befolyását. A gazdasági fejlődés számbavételére leggyakrabban használt reál-GDP növekedési mutató ráadásul már eleve számos olyan részindexből áll össze, melyek konkrét módszertanát Magyarországon legfeljebb néhány tucatnyi szakember látja át.

Az is nehezen vitatható, hogy bizonyos, a „jó kormányzás" egyes részleteit kiemelő indikátor-rendszerek (így például a Világbank *Doing business* rangsora) egy sajátos közpolitikai-ideológiai alapállást tükröznek, melyek nem feltétlenül esnek egybe a *közérdek* egy általánosabb fogalmával.[4] Ha tehát e kötetben a kormányzati teljesítmény egy részelemének, a jogalkotás minőségének mérésére teszünk kísérletet, az nem jelenti azt, hogy ne lennénk tisztában e vállalkozás nehézségeivel és elméleti-módszertani problémáival.

[4] Egyetlen példa a 2019-es jelentésből: miközben a munkaadók szempontjából a munkavállalók túlóráztatásának könnyítése előnyös, Magyarországon az ilyen szabályok bevezetése 2018 végén érdemi ellenzéki, s részben társadalmi ellenálláshoz is vezetett. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf

Részben ez is indokolta, hogy nem általában a kormányzati teljesítményt, hanem „csak" a jogalkotási teljesítményt vizsgáltuk.

Azt kevesen vitatják, hogy a kormányzati teljesítmény egyik fontos részeleme a jogalkotás minősége.[5] Ugyanakkor a kormányzást értékelő tudományos, illetve a (jobbára agytrösztökhöz, sajtóorgánumokhoz kötődő) közpolitikai elemző irodalomban jellemzően elsikkad a jogalkotás szempontja. Ez akkor is igaz, ha néhány esetben, például az ún. frakciókormányzás jelensége esetében, a szélesebb nyilvánosság ingerküszöbét is megütik az ezzel kapcsolatos viták (ld. e kötet III.4. fejezetét). Így indokolt a jogalkotás minőségének beható vizsgálata mind az általánosabb kérdés (a kormányzás minősége) szempontjából vett jelentősége, mind a vonatkozó kutatási részterület relatív alulfejlettsége miatt.

A jogalkotás minőségének elméleti és gyakorlati (mérési célú) meghatározása során nem lehet eltekinteni attól, hogy a jogalkotás fogalma átfedésben van számos tudományos koncepcióval és az ezekhez tartozó szakirodalommal. Ha a politikai kapcsolódásoktól, például a demokrácia minőségétől (vö. Ágh 2012) eltekintünk, a jogalkotás (és a jogalkotás minőségének) fogalma kapcsolódik a szabályozáshoz (*better regulation*), a közpolitikához (benne a hatásvizsgálat irodalmához), a közigazgatáshoz (*new public management*), a köz- és alkotmányjoghoz, s a sor folytatható.

Kötetünk kutatási kérdése arra irányul, hogyan alakult a magyar jogalkotás minősége a rendszerváltás után. Kutatási tervünk a jogalkotás minőségének egy olyan fogalmára épít, mely reményeink szerint elfogadható minden fent említett kutatási terület művelőjének. Megközelítésünk e tekintetben interdiszciplináris (hiszen épít a jogtudomány, a közgazdaságtan, a statisztika, az adattudomány stb. ismeretanyagára), bár kétségtelenül a főáram az empirikus politikatudomány. Megközelítésünk a metodológia tekintetében hasonlóan nyitott:

[5] Jogalkotás alatt a kötetben – ha csak explicit módon másra nem utalunk – a törvényhozó hatalom törvényalkotását, illetve a központi kormányzat rendeletalkotását értjük.

szemléletünk vegyes módszertanú (*mixed methods*), mely ugyanúgy épít kvantitatív és kvalitatív módszertani megközelítésekre, sőt, ezeken belül is számos eltérő mérési eljárásra és oksági vizsgálatra.

Munkánk során egyaránt kitérünk a jogalkotás (mint általános fogalom) eljárási és tartalmi aspektusaira, valamint az egyes törvények és rendeletek szövegének formai, illetve szubsztantív elemeire. A jogalkotás minőségét így az egyes jogszabályok minőségi jellemzőire vezetjük vissza, s az általános képet alapvetően az egyes esetek aggregálásával határozzuk meg. E megközelítés nem zárja ki ugyanakkor a kvalitatív esettanulmányok alkalmazását („állatorvosi lovak" bemutatását), melyek segítségével megragadhatóak egy adott időszak vagy gyakorlat sajátosságai.

Mindent egybevetve a kötetben alkalmazott elméleti keret és mérési megoldások a jogalkotás minőségének egy új elemzési módját rajzolják ki, mely számos ponton túlmutat az elérhető nemzetközi és hazai irodalmon. Mindez ráépül a számos tudományterületen végzett eddigi kutatásokra (ezekről alább részletes áttekintést is adunk). Ugyanakkor tudatosan szintetizálni próbáltuk e részben elkülönülő kutatási irányokat annak érdekében, hogy a jogalkotás minőségének egy általános társadalomtudományi képét adjuk, s ezt a rendszerváltás utáni magyar jogalkotás vizsgálatára felhasználjuk.

Az alábbiakban áttekintjük a jogalkotás minőségével kapcsolatos hazai és nemzetközi társadalom- és jogtudományi irodalmat, bemutatjuk az e kötetben alkalmazott elméleti és módszertani megközelítést, végül kitérünk néhány a könyv anyagán túlmutató, nyitva maradt kutatási kérdésre a jogalkotás minőségével összefüggésben.

2. Hazai tudományos diskurzusok

A jogalkotás minőségével kapcsolatos magyar nyelvű tudományos írások sok hasznos fogódzóval szolgálnak annak tartalmi követelményeiről. Ugyanakkor kutatási kérdésünk („hogyan alakult a magyar jogalkotási minősége a rendszerváltás után") operacionali-

zálását, s így empirikus vizsgálatát csak korlátozottan segítik. A magyar tudományos diskurzusok a jogalkotás minőségét – hasonlóan a nemzetközi irodalom derékhadához – jellemzően valamely más, általánosabb témával összefüggésben tárgyalják. A kérdés egyfelől a „jó kormányzás" irodalom egyik részelemeként jelenik meg, egy alapvetően közgazdaságtani megközelítésben. A téma másik általánosabb tárgyalási módja elsősorban a jog- és a közigazgatástudományban tárgyalt „jó állam" fogalmához kapcsolódik.

A „JÓ KORMÁNYZÁS" DISKURZUSOK

A közgazdaságtani ihletésű „jó kormányzás" (*good governance*) diskurzus a fejlett országok liberális demokratikus berendezkedését tekinti kiindulópontnak (Boda 2013: 86). Ahogy Pálné Kovács Ilona (2014: 7) megfogalmazta: „a jó kormányzás utóbbi évtizedekben használt fogalma lényegében azt a törekvést tükrözi, hogy a globalizáció korában a nemzeti kormányzati rendszerek közeledjenek egymáshoz, (ami) kissé leegyszerűsítve, azoknak a nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, Európa Tanács, EU stb.) az érdeke, amelyek missziójuknak tekintik a demokrácia és a jogállamiság (lényegében nyugati) eszméinek a terjesztését". Amennyiben a fejlődő országokkal foglalkozik, akkor is ehhez az ideálhoz –„egy csúcsformában lévő Svédországhoz vagy Dániához" (Andrews 2008) – viszonyítja az érintett államok teljesítményét, melynek fontos mércéje, hogy mennyire érvényesül a joguralom, a hatalmi ágak elválasztása, milyen mértékű a korrupció, vagy hogy mennyire avatkozik be az állam a piaci viszonyokba.

E megközelítés általában a politikai döntéshozás helyett a szakértői recepteknek megfelelő intézkedéseket preferálja, a közpolitikai lépéseket amennyire lehet tudományos elemzésekből vezeti le, legyen szó analitikus politikai filozófiai traktátusokról (ld. Rawls nézeteit az újraelosztásról és ezeknek a Tullock (2013) által megfogalmazott, a közösségi döntések elméletére épülő kritikáját), vagy közgazdasági hatáselemzésekről. E szcientista megközelítés fényé-

ben nem meglepő, hogy elsősorban a második világháború utáni világrend liberális elvek alapján létrehozott nemzetközi szervezetei (ld. pl. IMF, OECD és az Európai Bizottság) járnak élen propagálásában (Nanda 2006).[6]

Az indikátorok itt eleve fontosabbak, mint az ezeket megalapozó elméleti (vagy gyakran: ideológiai) háttér (Andrews 2008), miközben a közpolitikai ajánlások és siker-kritériumok mögött álló elméleti háttér sem olyan vitathatatlan, mint ahogy a megközelítés hívei ezt feltételezik (Sebők 2013). A liberális politikai rend adottságként való elfogadása egyben azt is jelenti, hogy a „jó kormányzás" irodalom jellemzően kisebb hangsúlyt helyez a kormányzás mint folyamat intézményrendszerére (a „jó kormányzatra"), és általában a pártpolitikára vagy a közpolitikai ideológiákra. Magát így apolitikusnak mutatja, alapelveit tér és idő feletti szabályokként tételezi.

Ez különösen azért vet fel kérdéseket, mert egy történeti távlatban nagyon is új keletű paradigma, a modern mainstream közgazdaságtan (és vele a piac) logikáját terjeszti ki olyan alrendszerekre, amelyek működését hagyományosan más elméleti alapállásból próbálták értelmezni. Az ilyen terjeszkedés klasszikus esete a közigazgatás átalakulása volt, ahol az „új közmenedzsment" (*new public management* – NPM) irányzata az 1990-es évektől a nemzetközi tudományos diskurzusokban és egyben a bürokratikus gyakorlatban meghatározóvá vált (Gajduschek 2010). A „jó kormányzást" a szakirodalom egy része éppenséggel az „új közmenedzsment"-tel azonosította (vö. Hajnal & Pál 2013). Ez olyan, az üzleti életből ismert elveket emelt át a közigazgatás működésébe, mint az ügyfélközpontúság, a teljesítményorientáció vagy éppen a kiszervezések és profit centrumok elterjesztése.

Az így meghatározott „jó kormányzás" irodalomban a jogalkotás minősége elsősorban a „jó szabályozás" (*better regulation*) problematikájával összefüggésben jelenik meg. A szabályozás fogalma általánosabb, mint a jogalkotásé, hiszen a jogszabályi formát öltő

[6] A magyar politikai életben a legegyértelműbben talán a Bajnai Gordon vezett Haza és Haladás Alapítvány vállalta fel e megközelítést.

normák mellett a társadalmi-gazdasági élet közpolitikai befolyásolásának minden egyéb formális eszközét lefedi (de relatíve kevesebb figyelmet szentel az olyan informális eszközöknek, mint amilyenek például a jegybanki verbális intervenciók).

A „jó szabályozást" az Európai Bizottság egy 2019-es dokumentuma a klasszikus liberális kormányzás-felfogásból vezette le.[7] A Juncker-bizottság anyaga a törvényhozási folyamathoz kapcsolva idézi meg a jó kormányzás receptgyűjteményét a nyilvános konzultációktól (vö. átláthatóság), az „értékelések", hatásvizsgálatok elvégzésén át az „egyszerűsítésig" (ld. dereguláció) és a „visszacsatolás céljára közzétett felhatalmazáson alapuló jogi aktus tervezetek" köröztetéséig. Az anyag nyelvezete magán viseli a „jó kormányzás" paradigma kettősségét: miközben általánosságban a részvétel és a transzparencia elveit hirdeti a közpolitikai döntéshozásban, nyelvhasználatával és komplex bürokratikus folyamataival ezt inkább gátolja.

Magyar nyelven a *Hatékony-e a magyar jog* című kötet (Katona & Szalai 2013) hozható fel e megközelítésre példaként. Ez olyan kérdéseket vizsgál, mint hogy „milyen ösztönző hatásai vannak a magyar jogszabályoknak?", illetve, hogy „Igaz-e, hogy a jogrendszer elősegíti a társadalom, a gazdaság hatékony működését?". A hatékonyság mint központi fogalom alkalmazása a gazdaságra, sőt, a társadalomra a „jó kormányzás" megközelítés egyik legnyilvánvalóbb jele.

A „JÓ ÁLLAM" DISKURZUSOK

A „jó kormányzás" kapcsán használt fogalmi keret alapvetően eltér a „jó állam" vizsgálatával foglalkozó irodalomban megszokottól, mely a magyar irodalomban részben a liberális államfelfogás és az

[7] *Minőségi jogalkotás: helyzetfelmérés és elkötelezettségünk fenntartása.* Európai Bizottság, 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_hu.pdf

NPM kritikájaként jelent meg. Ez utóbbi elsősorban jog-, állam- és közigazgatástudományi írásokban jelenik meg két fő változatban: egyfelől a rendet, biztonságot és erős központi hatalmat preferáló konzervatív államelméletben, másfelől egy tradicionálisabb és kevésbé direkten politizáló jogtudományi-közigazgatástudományi irodalomban. Ez utóbbihoz kapcsolódik a jogalkotástan sajátos stúdiuma, melyet tárgyunk szempontjából vett fontossága miatt részletesebben is tárgyalunk.

Az első csoportban olyan szerzőket találunk, akik a „jó állam" fogalmára építik elméletüket. Ugyanakkor érdekes módon, a „jó állam" megközelítés hívei gyakran a „jó kormányzás" fogalmát használják elveik kifejtésére, átértelmezve annak a „good governance"-irodalomhoz tartozó tartalmát. Így tesz a magyar „jó kormányzás"-diskurzust új alapokra helyező G. Fodor és Stumpf (2007, 2008), illetve Egedy (2009) és Frivaldszky (2013). A 2007-es programadó cikkben még nem szerepel a weberiánus állam fogalma, az ellentétpár elemeit a „jó kormányzás" és a „jó kormányzat" alkotják, előbbi a fent említett, NPM szerinti értelmezésben.

A „jó kormányzat" paradigma a klasszikus etatista felfogásnak megfelelően a „problémamegoldás aktoraként" a „demokratikus kormányt" határozza meg, eszközeként pedig a „demokratikus reformot" (melyet ugyanakkor olyan, nagyon is konvencionális konzervatív közpolitikai eszközökkel határoz meg, mint a családpolitika vagy a nyugdíjreform). Az állam feladata e felfogás szerint „a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és az együttműködés biztosítása", azaz végső soron a „közjó". A demokrácia és az állam sorsa tehát a közjó – közelebbről nem definiált – kategóriájának áttételével fonódik össze („a közjó homályos eszméjét a demokrácia normatív tartalma tölti ki", illetve „a gazdasági és szociális erőforrások kezelését mindenki szempontjait tekintetbe véve kell elvégeznie" (vö. G. Fodor & Stumpf 2007: 82–84).

Az egy évvel későbbi cikk már címében is tartalmazza a „neoweberi állam" kifejezést (G. Fodor & Stumpf 2008), azt továbbra is a „jó kormányzás" problematikájához kapcsolva. Ennek lényege, hogy az állam szerepének megerősítésével, a bürokrácia „újrafelfedezésével", a politikai felelősség („normativitás") helyreállításával, és a „partikularitások iránt megmutatkozó empátiával" kell újrarendezni a köz- és a magánszféra kapcsolatát (Stumpf 2009). Ezeket számos konkrét közpolitikai cél is kiegészíti, de kapcsolatuk a fenti elvekkel nem egyértelműen tisztázott. Szintén visszatérő fogalom a társadalmi „kiegyezés", a társadalmi-gazdasági megállapodások rendszere.

Az irányzat rövid értékelése során fontos megemlíteni, hogy a „good governance" és az NPM az állam leépülésével járó hatásait persze már az 1990-es évektől sokan és sokféleképpen bírálták (ld. pl. Rhodes 1994), akik rendre az állam erodálódásának (*hollowing out*), a közszektor és magánszektor közötti kapcsolatok széttöredezettségének és ellenőrizhetetlenségének hatására figyelmeztettek (Gajduschek 2010). De általában is a globalizáció és a neoliberalizmus kritikai irodalma könyvtárnyi, s a legváltozatosabb kutatási területeket öleli fel a geográfiától a közgazdaságtanon át az antropológiáig. Ennek a kritikai irodalomnak újabb lökést adott a 2008-as nagy pénzügyi válság, melynek nyomán a legtöbb közpolitikai alrendszerben ismét elfogadottá vált az állam primátusa. A neoweberi államkoncepciónak így kutatási kérdésünk szempontjából nem univerzális alkalmazhatósága, nem is a jogalkotás minőség fogalmának sajátos konceptualizációja, hanem a magyar államelméleti diskurzusban betöltött, a vitákat újraorientáló szerepe adja a jelentőségét.

Ezen elméleti probléma mellett a „neoweberi állam" fogalmának megugró, majd ugyanolyan gyorsan lecsengő gyakoriságú említése a hazai tudományos diskurzusokban arra is visszavezethető, hogy explicit módon egy konkrét politikai erő konkrét politikai stratégiához kötődött (az alapokat lefektető alcíme szerint „a demokratikus kormányzás programja" akart lenni). Az akkor

még ellenzéki Fidesz környékén tömörülő teoretikusok a cikkek megjelenése után néhány évvel kormányzati, alkotmánybírósági funkciókat töltöttek be – az „erős állam" mellett immár annak „alkotmányos korlátai" is elemzés tárgyává váltak (Stumpf 2014) –, vagy éppen nagy kormányzati beszállítónak számító agytrösztök vezetőivé váltak.

Az államkutatás jobboldali terében a Századvég Alapítvány és a *Nemzeti Érdek* című folyóirat idővel háttérbe szorult, s előtérbe került többek között a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen összeállított *Jó Állam Jelentés*hez kapcsolódó kutatási program. Hasonló alapállást képviselnek ebben az időszakban az Állami Számvevőszék egyes anyagai.[8] A második Orbán-kormány 2010-es megalakulásával az organikus államelmélet filozófiáját követve előtérbe került a közszolgálat narratívája, mely immár a „jó kormányzatról" még egyértelműbben a „jó államra" mint a kormányzás domináns intézményi formájára helyezte a hangsúlyt.

A kutatási program képviselői elismerték, hogy „az államközpontú megközelítés […] még nem egységes koncepció, sokkal inkább olyan »esernyőfogalom«, amely elsősorban az NPM utáni időszak holisztikus jellegű, az állam, a kormányzás és közigazgatás új helyét és szerepét kereső vitáiban kaphat értelmezési és fogalmi kereteket" (Kaiser & Bozsó 2016) Ez olyan fogalmakra épít, mint az összkormányzati kormányzás (*whole-of-government*) és a metakormányzás (*meta-governance*) és általánosságban a kormányzati kapacitás és centralizáció növelését tartja helyesnek.

[8] „A tanulmány először a legfőbb ellenőrző intézmények tervezési folyamatainak főbb szakaszait, jellemzőit ismerteti, valamint rávilágít arra, hogy a tervezés hogyan támogathatja a jó kormányzást. A tervezés több, egymásra épülő szakaszból áll, része az ellenőrzött terület kiválasztása, a módszertan meghatározása, az ellenőrzési program elkészítése, az erőforrás-tervezés. A nemzetközi standardok előírásainak megfelelően a tervezés egyes szakaszaiban a számvevőszékek kockázatelemzést alkalmaznak. Ebben a részben kerül sor egy új tendencia, az ún. participáció (közösségi részvétel) bemutatására is." *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzések tervezési folyamatai során*. Állami Számvevőszék, 2016. http://real.mtak.hu/41846/1/8_HU_print_u.pdf

Egy másik fontos változás, hogy a *Jó Állam Jelentések*ben az állam belső szerkezetéről és külső szerződéseiről, formális procedúráiról és közpolitikai döntéseiről (*output*) a hangsúly a társadalmi-gazdasági következményeikre (*outcome*) helyeződik. Ez egyfelől lényegesen kitágítja a vizsgálat relevanciáját, amennyiben az ország állapotáról ad egyfajta látleletet. Másfelől el is távolítja a jogalkotás minőségének szűken vett problematikájától, s behozza azokat a szempontokat, melyek a Pesti–Gajduschek-vitában megjelentek, s például a GDP-hez hasonló összetett indikátorokkal összefüggésben gyakoriak.

Mindjárt a Jó állam jelentés első indexe, a GDP-arányos honvédelmi kiadások kapcsán előjönnek ezek a kérdések. A dokumentum a terület támogatásának növelését fontosnak tartja többek között a „modern haditechnikai eszközök" beszerzése miatt, de tekintettel arra, hogy ez csak az adócentralizáció növelésével vagy a kiadási csoportok közötti átrendezéssel valósítható meg, egy zéró összegű játszma alakul ki, más prioritásokkal és indikátorokkal összevetve (ld. egészségügyi kiadások szintjét, illetve a cégek termelékenységét). Másfelől az elemzés itt abból az előfeltevésből indul ki, hogy az országnak évről-évre növekvő GDP-arányos, egyben önálló haderőfejlesztésre van szüksége biztonságának garantálásához, ami korántsem triviális. Ráadásul különösen nehéz feladatot vállaltak magukra a szerkesztők olyan területek esetében, ahol az ilyen numerikus összehasonlításnak egyéb akadályai is vannak például a „jogállamiság" terén (vö. Gárdos-Orosz & Szente 2014b; Jakab 2015).

A jelentést metodológiailag megalapozó tanulmánykötetben a jogalkotással kapcsolatban van néhány olyan konkrét mérési javaslat, melyeket a vonatkozó szakirodalom fényében mi is beépítettünk a kutatási tervünkbe, legyen szó az elfogadott jogszabályok éven belüli módosításáról vagy a hatásvizsgálatok szerepének értékeléséről (Kis 2016: 42). Ugyanakkor ezek nem kerültek be végül a jelentésbe, az alaptörvényellenesség kimondásának kivételével. Erről a 2019-es dokumentum megállapítja meg, hogy „az elmúlt hét

évben az alkotmányellenes jogszabályok száma folyamatosan csökken, ami a jogbiztonság javulását mutatja".[9] Tekintettel arra, hogy az érintett időszakban az Alkotmánybíróság jogköre és összetétele is érdemben megváltozott a szerzők által levont konklúzió legalábbis vitatható, s egyben rámutat a jogszabályok értékelésének inherens módszertani problémáira. Az ilyen és ezekhez hasonló kritikai megjegyzésekkel együtt megállapítható, hogy a Magyary-program numerikus céljaihoz (vö. Bottyán: 2015: 48) is kapcsolódó kutatási program egy fontos hazai lépés volt a kormányzás – ha nem is feltétlenül a jogalkotás – minőségének mérése irányába.

A „JÓ KÖZIGAZGATÁS" DISKURZUSOK

A tágabb, közpolitikai irányultságú „jó kormányzás"-diskurzusok mellett van egy erős közigazgatás-tudományi vonulat is a magyar szakirodalomban. Bár ennek is van egy „hatékonyság"-centrikus, technokratikus iránya (Sárközy 1996), általánosságban – s a neoweberiánus-konzervatív államelmélethez hasonlóan – ez is az NPM-irányzattal kritikus álláspontot foglal el (ld. pl. a „run like a business" ideológiájának kritikáját [Gajduschek 2010]). Olyan álláspont is van, mely szerint éppenséggel a „jó állam"-indikátorrendszer az, ami „NPM-ízű", s ez nem egyeztethető össze a neoweberiánus felfogással (Balázs 2016).

A sor hosszasan folytatható, ugyanakkor az érintett munkák jelentős részben nem egyedi jogszabályokra, hanem a közigazgatásra és a kormányzatra mint rendszerre összpontosítanak különböző nézőpontokból (Vass 2005; Müller 2011; Kaiser 2014; Verebélyi 2001). Ugyanakkor relevánsak számunkra, amennyiben leírják azokat az intézményi kereteket, melyekben a jogalkotás folyamata zajlik, s amelyek – ebből következően – befolyásolják a jogalkotás minősé-

[9] Jó Állam Jelentés, 2019. https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf

gét is. Kutatásmódszertani szempontból így a koalíciós kormányok vagy a (kormányváltásokhoz kötődő) kormányzási rezsim-váltások fontos kontroll-változóként jelenthetnek meg modelljeinkben.

A JOGALKOTÁSTAN KUTATÁSI TERÜLETE

Míg az említett irodalmak a jogalkotás minőségének problematikájához egy általánosabb nézőpont (jó állam, jó kormányzás, jogállam stb.) felől közelítettek, a jogpolitika és a törvényhozástan tágabb területén belül már kialakultak olyan kisebb irodalmak, melyek a jogalkotási minőséget közvetlenül is vizsgálták (Chronowski & Petrétei 2003).[10] Így például a jogalkotási törvénnyel (Varsányi, 2014), a konzultációs mechanizmusokkal (Vadál 2011), a kodifikációval, azaz a jogszabályszerkesztéssel (Kampis 1995; Gerencsér 2014; Drinóczi 2010b; Novák 2019) vagy a jogtisztítással kapcsolatban (Chronowski 2008).

Általánosságban is kijelenthető, hogy önálló aldiszciplínaként kezdett megszilárdulni a „legisztika" – „legistica", „legistics" (Tamás 2013) –, avagy a jogalkotástan (Drinóczi & Petrétei 2004), gyakran a jogpolitika, illetve a törvényhozástudomány stúdiumához kapcsolódóan(Szilágyi 2011). Ez a tudományterület nemzetközi értelemben is még az intézményesülés fázisában van[11] (ld. pl. Karpen és Xanthaki által szerkesztett *Legislation in Europe* című kötet recenzióját a *Parlamenti Szemlé*ben – Domokos 2017). Az International Association of Legislation körül tömörülő jogászok szemléletét a

[10] Bár egy kutatási irány kiterjedtségét nehéz pontosan meghatározni, az jelzésértékű, hogy az „államról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről, az Alkotmányról és a választási rendszerekről" szóló ún. Soltész-bibliográfia (Soltész 2012) 1347 oldalából „a jogalkotás (törvényalkotás) minősége" tematika egy oldal, és még akkor is csak négy, ha hozzávesszük a hatásvizsgálatokat, és a jogalkotási mennyiségi elemzéseket is.

[11] A 2017-es műnek 2019 végén még csak 8 hivatkozása volt megtalálható a Google Scholaron.

hazai irodalomban a több művet közösen jegyző Petrétei József és Drinóczi Tímea képviseli következetesen (Drinóczi 2010; Drinóczi & Petrétei 2004). Tekintettel arra, hogy ez előbbi mű nyújtja a magyar nyelven elérhető egyik legközelebbi előzményt a jogalkotás minőségének vizsgálatára, megállapításait az alábbiakban részletesebben is összehasonlítjuk a jelen kötet megközelítésével.

Drinóczi (2010: 21–22) szerint a minőségi jogalkotás „tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid-, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését". A szerző a minőségi jogalkotást egyszerre határozza meg az eljárás és maga a jogszabály minőségeként, mely megközelítést e kötetben is osztjuk. Drinóczi munkássága azért is fontos, mert nézőpontját nem szűkíti le a puszta jogtechnikára és elemzésében a „jogon túli tudományterületek legújabb eredményeit is felhasználja" (uo.: 23).

A szerző majd 450 oldalas munkájának részletes ismertetésére e helyt nincs lehetőségünk (egy része nem is tartozik szorosan kutatási kérdésünkhöz), ugyanakkor megközelítésének legfontosabb elemeit az I.1. táblázatban összefoglaltuk. A táblázatban szintén kitérünk Drinóczi és saját megközelítésünk legfontosabb eltéréseire. Megjegyzendő, hogy a *Minőségi jogalkotás* tudományos megközelítése alapvetően a jogtudomány területén marad, bár elsősorban az adminisztratív terhek csökkentése kapcsán közigazgatási kérdéseket is mérlegel. Drinóczi munkájában általában is erőteljesebben megjelenik az alkalmazott jelleg (ld. pl. az adminisztratív terhek csökkentésével kapcsolatos uniós dokumentumok részletes tárgyalását), a minőségi jogalkotás általa meghatározott elveinek érvényesülését vizsgálja és kéri számon a magyar gyakorlaton. Ezzel szemben kötetünk társadalomtudományi (s ezen belül kiemelten politika- és jogtudományi) megközelítése inkább leíró és magyarázó céllal készült és nem fogalmaz meg elvárásokat a „jó" jogalkotást illetően.

Részben normatív alapállása miatt is Drinóczi erőteljesebben érvényesíti az összehasonlító (értsd: az Európai Uniós és más nemzetközi szervezetek által proponált „jó gyakorlatok") szempontjait, míg saját kutatásunkban a nemzetközi tudományos irodalom szintézisére

I.1. táblázat. (Drinóczi 2010) és a jelen kötet kutatási tervének összehasonlítása

	Drinóczi (2010)	*Jelen kötet*
Tudományos megközelítés	Jogtudományi-dogmatikai, közigazgatástudományi („adminisztratív terhek csökkentése")	Politikatudományi és jogtudományi
Kutatási cél	Alkalmazott kutatási	Alapkutatási
Kutatás jellege	Normatív-előíró (pl. a Standard Cost Model kapcsán)	Pozitív (megértő ill. oksági)
Földrajzi érvényesség	Összehasonlító, az uniós és tagállami gyakorlatot is feldolgozza	Magyar fókuszú, európaizációs kitekintéssel
Időtáv	Jelentős részben a 2006–2010-es időszakra korlátozott	Az 1990–2018 közötti időszakot öleli fel
Módszertan	Kvalitatív	Kvalitatív és kvantitatív
Szervező elv	Vertikális és horizontális szint	Közpolitikai ciklus vs. „munkafázis"
A minőség vizsgálatának dimenziói	Eljárás Egyedi jogszabály	Tartalmi-közpolitikai Formai-jogi-alkotmányos Eljárási Stabilitási
Minőség-feltételek	Jogalkotási tervezés és koordináció	–
Minőségi „elvek"	Legalitás Hatékonyság Érthetőség Átláthatóság Elérhetőség	Ld. I.2. táblázat
Minőségi „ismérvek" vs. szakaszok	Egyszerűsítés Adminisztráció-csökkentés Konzultáció Hatásvizsgálat Jogszabályszerkesztés (kodifikáció) Hozzáférés	Jogszabályelőkészítés Törvényhozói és végrehajtó hatalmi jogalkotás Utólagos hatáselemzés
Mérési javaslatok	Egészen röviden, és inkább a minőség feltételeire (szabályrendszer, HR, képzés), és nem a tényleges minőségmérésre koncentrál (kiv. államfői vétó, AB megsemmisítés, OECD kritériumok)	Részletes mérési javaslat, de nem mindegyik dimenzióban végzi el a tényleges vizsgálatot

építettünk, bár több modell kapcsán mi is tárgyaljuk az európai integráció hatását a magyar jogalkotás minőségére. A két kutatás számos további módszertani szempontból is eltér, legyen szó a tárgyalás szervező elvéről, az általa lefedett időszakról vagy a kvantitatív metodológia használatáról, melyek alapján a jelen kötet az elérhető információk tágabb körét dolgozza fel egy szélesebb időintervallumban.

Rátérve immár a minőségi jellemzőkre összességében az állapítható meg, hogy – részben a feldolgozott nemzetközi irodalom átfedései miatt – ezek nagy része azonos, még ha bizonyos esetekben a hangsúlyok vagy a fogalomhasználat el is tér. Drinóczinál például sem a minőség „elvei", sem ismérvei között nem szerepel a jogbiztonság fogalma, miközben ez nyilván más koncepciók – úgy mint a legalitás, az átláthatóság – kapcsán közvetetten megjelenik, és más helyeken, többek között az alkotmányos elvek kapcsán részletesen be van mutatva (ld. pl. i. m.: 18).

Részben terminológiai, részben tartalmi eltérés az is, ahogy a két megközelítés például a jogalkotás időbeli folyamatát tárgyalja (Drinóczinál ez „munkafázisokra" oszlik, e kötet pedig a közpolitikai ciklus társadalomtudományokban bevett fogalmát használja), vagy ahogy a minőség fogalmi elemeit változatosan „elvekként", „ismérvekként", vagy „feltételekként" határozza meg. E tekintetben mi az egyszerűség és átláthatóság szempontjait helyeztük előtérbe és mindössze két módon strukturáltuk mondanivalónkat: a közpolitikai ciklus (melynek keretében tárgyaljuk többek között a hatásvizsgálat gyakorlatát), valamint a minőség négy fogalmi eleme (tartalmi-közpolitikai; formai-jogi-alkotmányos; eljárási; stabilitási – ld. alább) mentén.

Drinóczi munkája eltérő fókuszú, a jogalkotási minőség mérésének problametikája csak mellékszál, míg esetünkben ezen van a hangsúly. Összességében megállapítható, hogy a szerző – valamint a jogtudományi hátterű jogalkotástan számos művelőjének – hatása jelen munkánkra egyértelmű, ugyanakkor a jelen kötet sajátos kutatási kérdése és empirikus társadalomtudományi módszertani háttere alapján eredményeink tovább bővítik a magyar jogalkotás minőségével kapcsolatos szakirodalmat.

A jogalkotástan területéről meg kell említenünk Orbán Balázs András tanulmányát is, amely kötetünk megközelítéséhez hasonló kvantitatív mérőszámokkal vizsgálja a 2010 és 2014 közötti parlament munkáját (Orbán 2014). A munka „pillanatképet" ad az Országgyűlés jogalkotásának 2014-es helyzetéről, az új *Házszabály* elfogadásának okairól. A számunkra releváns részben a házszabályi módosításokat Orbán a rendszerváltás utáni jogalkotási folyamat egyes kvantitatív jellemzőire vezeti vissza, jelezve, hogy ezek olyan anomáliákra mutattak rá, melyek indokolták az intézményi változtatásokat. Az elemzés már a jelen kötet kutatási tervének megfelelő módon használt fel olyan numerikus adatokat, mint az elfogadott törvényjavaslatok száma, a módosító javaslatok száma vagy a tárgyalási időre vonatkozó statisztikák. Ennyiben – ha nem is oksági-regressziós keretben és nem is az itt közölt széles mutató-rendszerre alapozva –, de megelőlegezi számos megállapításunkat, melyeket mindemellett explicit módon a jogalkotási minőség elméleti keretében értelmez.

3. Nemzetközi szakirodalmi áttekintés

A magyar szakirodalom sok szempontból segítette kutatásunk kontextusának pontosítását, ugyanakkor a jogalkotás minősége és ennek mérésével összefüggésben a szóba jöhető elveknek és gyakorlatoknak csak egy részét tárgyalta kellő részletességgel. Így röviden érdemes áttekinteni a vonatkozó nemzetközi szakirodalmat is annak érdekében, hogy bővíthessük a vizsgálati szempontok körét és közvetlenül csatlakozhassunk a témáról folyó nemzetközi tudományos diskurzusokhoz.

A törvények minősége és ezek hatása a társadalomra kezdetektől a politikai gondolkodás egyik fontos témája. Az olyan klasszikus szerzők, mint Platón a jó kormányzás biztosítékát látták a jól megalkotott törvényekben, illetve azok betartatásában. (Ezt leghatásosabban a *Törvények* című dialógusában fejti ki.) A törvények minőségének hatása a politikai intézményekre, folyamatokra és a politikai közös-

ségre Montesquieu-n és Benthamen át Hartig és Rawls-ig később is a politikaelmélet és a jogfilozófia kulcstémája maradt.

Miközben a törvényalkotás minősége a politikai gondolkodás egyik fontos toposza volt, a minőség fogalmának értelmezése a kurrens empirikus politika- és jogtudományban nem eredményezett olyan egységes kutatási irányzatot, mint ami például a törvényhozás szerkezete (*legislative organization*) kapcsán kialakult (Krehbiel 2004). A politikatudományon belül a „kormányzás minősége" (Rothstein & Teorell 2008), a „jó kormányzás" (Rotberg 2014), a „jobb szabályozás" (*better regulation*),[12] valamint a törvényhozás-kutatás (*legislative studies*) bőséges irodalmát tekinthetjük a törvényhozás minőségét célzó kutatások rokonterületének.

Ez utóbbi ugyanakkor – ha egyáltalán felmerül a jogalkotási minőség kérdése – általában a törvényhozás általános teljesítményéhez kapcsolódik (Arter 2006), a minőségi törvényeket létrehozó intézményekre fókuszál, vagy a bennük mozgó szereplők viselkedésével foglalkozik (Martin & Rozenberg 2014; Martin & Vanberg 2014b; Zander 2015). A jogtudományban a már említett „legisztika" (Karpen 2012) és a jogalkotástan jelent hasonló határterületet a nyilvánvaló köz- és alkotmányjogi kapcsolódásokon túl (ld. pl. Szente 2010).

Mivel nem beszélhetünk a jogalkotási minőség jól kialakult interdiszciplináris irodalmáról, ezért az elméletalkotáshoz felhasználható tanulmányok mind vizsgálatuk pontos tárgyában, mind módszertanukban, mind pedig eredményeikben érdemi eltéréseket mutatnak.

Aitken (2013: 2) áttekinti számos a szakirodalomban meghatározó szerző definícióját. Így Crabbe (2012) szerint a törvények minősége értelmezhető azok kifejezése, formái, tartalma, avagy szubsztanciája, valamint gyakorlati eljárásai kapcsán. Egy másik áttekintésben Xanthaki (2013b) a minőség három dimenzióját különbözteti meg: a tartalmat, a formát és az eljárást. Az ilyen és ezekhez hasonló

[12] *Better regulation package*. European Comission, 2015. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/adv-grp_plenary_20151127_pres03.pdf

munkákban összességében négy többé-kevésbé kontúros megközelítés bontakozik ki a törvényhozás minőségének konceptualizálására: a tartalmi-közpolitikai, a formai-jogi-alkotmányos, az eljárási és a stabilitási dimenzió. Ezek közül az első csoport annyiban utal tartalmi-közpolitikai tényezőkre, hogy szubsztantív értelemben vizsgálja, megfelel-e a jogszabály a közpolitikai, ezen belül az eredményességi és hatékonysági, azaz hatásalapú (ld. a következő fejezetben) feltételeknek. A formai-jogi-alkotmányos csoport az érthetőség, átláthatóság, koherencia szempontjaira utal. Az eljárási olyan tényezőkre, mint hogy kellően hosszan és megfelelő véleményeket kikérve tárgyalta-e az Országgyűlés az adott jogszabályt. Végezetül a stabilitási szempont a jogbiztonság követelményéhez kapcsolódik.

TARTALMI-KÖZPOLITIKAI KRITÉRIUMOK

A törvényhozás minőségének egyik leggyakrabban alkalmazott mércéjét a szubsztantív (avagy tartalmi) vizsgálatok jelentik. Ezek a törvények minőségi jellemzői közül a szövegek mögött lévő oksági elv gyakorlati érvényesülését vizsgálják. Az e megközelítést követő kutatások valamilyen általános értékrend alapján igyekeznek meghatározni a törvények minőségét (ld. Voermans 2009: 61; Gomes, Barbarosa & Figueiredo 2011: 1–3). Ugyanitt említendők a hatásalapú vizsgálatok (*regulatory impact assessment*), melyek a jogszabály várható vagy tényleges következményeit vizsgálják (Dunlop & Radaelli 2016). Ez a megközelítés különösen elterjedt a közpolitika-kutatás (*policy studies*) és a kormányzástan (itt mint *governance*) területén. Gyakori vizsgálati téma az elfogadott szabályozás hatékonysága (*efficiency*), eredményessége (*effectiveness*), gazdaságossága, illetve az érintettek (*stakeholderek*) elégedettsége. Ez a megközelítés a magyar szakirodalomban is bevett (ld. pl. Gajduschek 2016).

Fontos itt hangsúlyozni, hogy a közpolitikai és a jogi irodalom hatékonyságértelmezése gyakran eltér. Így például Mousmouti (2012: 201–202.) az elfogadott törvények hatékonyságát elemezve (melyet a minőség valódi mércéjének tart) úgy vélekedik, hogy a

hatékony törvény kezeli a legfontosabb kihívásokat, világos felépítésű, céljai kivitelezéséhez megfelelő eszközöket rendel, így aztán a valóságban is eredményre vezet.

FORMAI-JOGI-ALKOTMÁNYOS KRITÉRIUMOK

A következő három csoport általánosságban a jogbiztonság követelményéhez kapcsolódik. A jogtudományban technikai értelemben a jogbiztonságot többek között a „norma világosságával és egyértelműségével", a jogszabályok ritka változtatásaival, a visszaható hatályú törvényhozás tilalmával, illetve a „kellő felkészülési idővel" azonosították (ld. Papp 2013). E formai jellemzők sorában szerepelhet továbbá a törvény elfogadásának eljárása, a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelősége. Ilyen például a több, össze nem függő közpolitikai területet is érintő ún. salátatörvények elkerülése, azaz a törvények tényleges egységessége (ld. Norton 2001; Krutz & Lebeau 2006).

Ezek közül a kutatások egy jelentős csoportja a törvényhozási minőség *formai-jogi-alkotmányos* jellegzetességeit vizsgálja. Ezek a törvények minőségi jellemzői közül a szűken vett törvényszövegeket veszik górcső alá. A vizsgálat egyaránt irányulhat a szövegek belső koherenciájára és a jogrendszerbe való illeszkedésére. Ehhez a megközelítéshez sorolhatók a törvényszövegek világos célkitűzéseit és egyértelmű megfogalmazásait középpontba emelő tanulmányok (ld. Vanterpool 2007). A magyar szakirodalomban ez a megközelítés többek között a jogi terminológia (Novák 2019) és a jogszabályszövegek érthetősége (Ződi 2018) összefüggésében került elő.

ELJÁRÁSI KRITÉRIUMOK

A szakirodalomban rendre megjelenik a jogalkotási eljárás szabályainak kialakítása, illetve azok betartása mint a minőségi törvényalkotás fontos feltétele. Az eljárási szempontok különösen erősen

érvényesülnek az úgynevezett input legitimáció gondolatkörében (Schmidt 2013: 6). E szerint egy törvény minősége jelentős részben abból fakad, hogy milyen arányban vonták be az érdekelteket a megalkotásába, azok ugyanis, akiket bevontak, nagyobb eséllyel fogadják el a törvény kötelező érvényét. A formális törvényminőség mércéjének részét képező input legitimáció mellett érdemes még kiemelni a képviseleti szervek esetén a deliberáció minőségének kutatását is (Steenbergen et al. 2003).

Az input legitimáció szakirodalma szorosan kapcsolódik a tartalmi, valamint a hatásközpontú megközelítésekhez is, ami jelzi, hogy milyen nehezen választhatók szét a gondolatkör elemei. A több nemzetközi intézmény – így az Európai Unió, illetve az OECD – által is fontosnak tartott formai minőségismérvek jellemzően számos tartalmi és hatáskritériummal együtt szerepelnek (Aitken 2013: 8; Mousmouti 2012: 195–96).[13]

A STABILITÁSI KRITÉRIUM

Karpen (idézi Aitken 2013: 6) vegyesen formai és tartalmi-közpolitikai követelményeket fogalmaz meg a jó minőségű törvények számára: előbbi alatt a megfelelő szövegminőséget, utóbbi alatt a hatékonyságot, az eredményességet, a gazdaságosságot és a *stabilitást* érti. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a túlzott stabilitás csak a minőség rovására valósítható meg: a jó törvények rugalmasak is. Tőle lényegében csak a stabilitás *megkövetelésében* tér el Mader felfogása (Aitken 2013: 8). Összességében több szerző – többek között Florijin

[13] A szerzők által hivatkozott uniós dokumentumok a törvényhozási minőség fontos jellemzői között említik a következő kritériumokat: szükségesség, arányosság, szubszidiaritás, elszámoltathatóság, átláthatóság, közérthetőség, hatásosság, alkalmazhatóság, világosság, pontosság, egyszerűség, konzisztencia, általánosság, részvételi és hatásvizsgálati folyamatok megléte a jogalkotási folyamatban. A hivatkozott OECD-listán megtalálható a világosság, egyszerűség, közérthetőség, rugalmasság, konzisztencia, legalitás, hatékonyság, átláthatóság, elszámoltathatóság, közigazgatási egyszerűség, illetve az, hogy a jogszabálynak egyértelmű szabályozási és közpolitikai célja legyen.

(2008), Karpen (2012), Mousmouti (2012), Xanthaki (2011) – felhívja a figyelmet arra, hogy a minőségi törvényeknek stabilitást kell mutatniuk.

E megközelítés hasznosságát az empirikus kutatás szempontjából jól érzékelteti Aitken (2013: 9) gondolatmenete. Miközben a „jó" törvény fogalma nehezen meghatározható, a „rossz" törvény akár szabad szemmel is felismerhető. A rossz törvény nem éri el, vagy nem hatékonyan éri el közpolitikai célját, inkoherens, vagy ellentmond az érvényes joganyagnak, nehezen értelmezhető, és fölösleges jogi eljárásokhoz (pl. perekhez) vezet. A rossz törvény egyik jellegzetessége így az, hogy a megalkotására fordított időt és energiát rosszul használják fel, hiszen új feladatokat generál: függetlenül attól, hogy milyen indok alapján értékelhetjük a törvényt rossznak, a *következmény minden esetben a módosítás vagy a hatályon kívül helyezés* (mindezekről ld. még a törvényhozási kudarcok – *legislative failures* – irodalmát: Mousmouti (2019).

Ez a szempontrendszer jelenik meg az Európai Bizottság úgynevezett célravezető és hatásos szabályozásra irányuló programjában (REFIT).[14] A program keretei között „alkalmasság ellenőrzéseket" végeznek a különböző szabályozási területeken, hogy azonosítsák a túlzóan komplex és indokolatlanul terhes aspektusait az EU-s jogszabályoknak, továbbá megvizsgálják és alkalmazzák az egyszerűsítésre vonatkozó lehetőségeket. Ahogyan a fentiekben már jeleztük, a rossz törvények okai változatosak lehetnek (a közpolitikai kudarcoktól a más törvényekkel való összeegyeztethetetlenségig), hibáik pedig már a jogalkotási folyamat kezdetével megmutatkozhatnak.

E rövid szakirodalmi áttekintés végén megemlítendő, hogy – miközben az egyes megközelítések tiszta formájukban is megjelennek – a törvényhozási minőséget a legtöbb a témával foglalkozó szerző a fenti szempontok *kombinációjaként* fogja fel. Így például (Mousmouti 2014: 314) a megfelelő hatékonyság eléréséhez megfelelő elfogadási

[14] *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) and the 10 Priorities of the Commission*. European Commission, 2016. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_refit_scoreboard_summary_en.pdf

módot és törvénytartalmat feltételez, míg Xanthaki (2014) arra hívja fel a figyelmet, hogy a törvények hatékonyságának előfeltétele a megfelelő tartalom és forma. Radaelli és Francesco (2011: 36) vegyes megközelítésében a minőség mércéjének az elfogadás módját, valamint a törvény gazdasági hatását tartják. Az ilyen kombinált megközelítések sora hosszan folytatható (ld. pl. Florijin 2008: 78; Timmermans 1997: 1236–1237).

4. A KÖTET ELMÉLETI KERETE ÉS EMPIRIKUS KUTATÁSI TERVE

AZ ELMÉLETI KERET

A jelen kötet kutatási kérdése a jogalkotás minőségének fogalmára, illetve a magyar kontextusban (is) értelmezhető mérési lehetőségeire irányul. A jogalkotás minőségét a kormányzati teljesítmény egy fontos részelemeként határozzuk meg, mely álláspontunk szerint legalább részlegesen mérhető objektív módon. A jogalkotás, mint általános jelenség (tehát nem csak mint „jogalkotási folyamat") minősége az egyes jogszabályok egyedi minőségi jellemzőinek aggregálásával áll elő. Minél jobbak tehát *a törvények és a rendeletek*, annál jobb lesz a *jogalkotás*.[15]

[15] Fel kell ugyanakkor hívni a figyelmet két tényezőre, mely szintén meghatározza a jogalkotás minőségét, noha kötetünkben legfeljebb érintőlegesen térünk ki rájuk. Mi minden fejezetben a meghozott döntések minőségét, a megszületett jogszabályokat vizsgáljuk: ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk, a jogalkotási minőséget az is meghatározza, miről nem születik döntés, milyen jogszabály nem készül el. Például amennyiben az illegális kábítószerek listája újabb anyagok forgalomba kerülésével sem frissül, az a kábítószerfogyasztás elleni fellépést szabályozó jogalkotás alacsony minőségét jelzi. Másik fontos kérdés a jogszabályok, a joganyag együttes minősége. A koherencia követelménye nem csak az egyes jogszabályokon belül értelmezhető (mint később tárgyaljuk), hanem a joganyag egészén belül is. Így a jogalkotási minőség alacsonyabb szintjén eredményezi, ha például több azonos területet szabályozó törvény között ellentmondás feszül, vagy ha például egy adott közpolitikai kérdést semmilyen jogszabály sem szabályoz. Bár ez a két probléma elsőre nehezen megragadhatónak, számszerűsíthetőnek tűnik, valójában bevett módon, a szakértői interjú módszerével megbízhatóan kvantifikálható.

A szakirodalom tárgyalásakor kiemelt négy fő minőségi elem (tartalmi-közpolitikai, formai-jogi-alkotmányos, eljárási és stabilitási) mindegyike fontos szerepet kaphat a jogalkotási minőséget mérő átfogó kritériumrendszerben (ahogy a legtöbb érintett szerző is ezek valamilyen kombinációját tekinti hasznosnak). Ugyanakkor empirikus elemzésünk során csak korlátozottan támaszkodhatunk e szakirodalomra, két fontos kifogás miatt. Egyfelől az elméleti munkák gyakran önellentmondásokkal terhesek (azaz ugyanazon elméleti keretben ellentétbe kerülhet például a rugalmasság és stabilitás feltétele), s az ilyen teoretikus problémák kezelése (pl. a szempontok rangsorolásával) elmarad. Másfelől az említett írások többségükben elméletorientáltak, fogalmaikat nem operacionalizálják és nem fordítják le változókká. Ennyiben az empirikus kutatás számára nem nyújtanak fogódzót, különösen ha – mint a jelen kötetben is – egy ország teljes joganyaga alapján szeretnénk kvantitatív elemzést végezni.

Kezdve az első problémával, Florijin (2008: 77–78) megvilágítja, hogy a törvények minősége valójában a felhasználói elvárások kielégítésének képességét jelenti. Azonban a törvények érintettjei egy népes és heterogén csoportot alkotnak, így elvárásaik sokszor nemhogy eltérőek, de akár összeegyeztethetetlenek is lehetnek. Ráadásul magukat a jogalkotókat is legalább négyféle szempontrendszer (a politikai, a jogi, a gazdasági és a tudományos-szakmai logika) mozgatja, így még a kulcsszereplők számára sem rajzolódik ki feltétlenül az adott törvény minőségének egyértelmű képe.[16]

Van Engers és Boekenoogen (2004: 82) mindemellett felhívják arra a figyelmet, hogy nemcsak a jogszabály címzettjei, hanem megalkotói és végrehajtói között is lehet nézeteltérés a minőség mércéje kapcsán. Sőt, intézményi ellentmondások is feszül(het)nek közöttük: a jogalkotó számára a minőségi törvény megvalósítja a kitűzött politikai célt, emellett érthető és konzisztens, míg a jogalkalmazó szerint éppenséggel a kivitelezhetőség és a hatékonyság a minőség

[16] Nyilvánvaló példák erre a gazdasági „stabilizációs" csomagok, melyek a gazdasági eredményesség (a makromutatók javítására irányuló cél elérése) mellett csökkenthetik a kormányzó pártok választói támogatottságát, sérthetik a jogbiztonságot és kiszámíthatóságot, és gyengíthetik a társadalmi mobilitás lehetőségeit.

helyes mércéje. Az eltérő elvárások egyik eredménye lehet az elvi vagy szövegszintű inkoherencia, mely zavarokat okozhat a törvény alkalmazásában (Manko 2012: 542).

E kritikák egyben azt is jelzik, hogy a szakirodalom fősodrával kapcsolatban felmerülő két kifogás összefügg: addig, amíg nem fogalmazható meg egyértelmű kritérium(rendszer) a törvények minőségével kapcsolatban, addig a minőség mérése sem megoldható. E probléma áthidalása úgy oldható meg, ha a négy dimenzió *egymásnak ellent nem mondó* és egyben *empirikus vizsgálatra operacionalizálható* elemei kapcsán kialakítunk egy elemzési rendszert, majd eredményeinket a fennmaradó kritériumok (így pl. a rugalmasság) szempontjából is értékeljük. Egy ilyen elemzési keret induló „menüjét" mutatja be az I.2. táblázat.

I.2. táblázat. A jogalkotási minőség fogalmának operacionalizálható elemei

Általános minőség-kritérium	*Operacionalizálható részelemek a szakirodalom alapján*
Tartalmi-közpolitikai	Közpolitikai/oksági logika: a cél meghatározása megjelenik-e a jogszabályban?, a jogszabály alkalmas-e a cél kiváltására?, követ-e valamilyen program-modell logikát?: eredményesség (*effectiveness*); hatásvizsgálati értékelés (*regulatory impact assessment*); ellenőrzés és értékelés (*monitoring and evaluation*); hatékonyság (*efficiency*); költséghatékonyság (*financial cost, administrative cost*). A közpolitikai értékelés lehetősége: elszámoltathatóság (*accountability*); végrehajthatóság (*enforceability, implementability*)
Formai-jogi-alkotmányos	Világosság, érthetőség (vs. zsargon, komplex szerkezet) (*readability, comprehensability, intelligible*); megismerhetőség, átláthatóság (*transparency, dissemination, acessibility*); belső és külső koherencia a jogrendszerrel (*consistency, coherence, comparable to superior norms*); konzisztens fogalomhasználat, illeszkedés a jogrendszerbe; alkotmányosság; a jogelveknek való megfelelés; pontosság (*accuracy*); egyértelműség (*unambiguity*); megfelelő szintű szabályozás (*subsidiarity, appropriate level*) Alkotmányos logika: jogszerűség (*legality, legal soundness*); szükségesség (*necessity*); méltányosság (*equitability*); arányosság (*proportionality*); rugalmasság, adaptációs képesség (*flexibility*)

Általános minőség-kritérium	*Operacionalizálható részelemek a szakirodalom alapján*
Eljárási	Felkészülési idő biztosítása; minisztériumi szakértelem (közpolitikai, jogalkotási, közigazgatási-megvalósítási) becsatornázása; hatásvizsgálati technikák szisztematikus alkalmazása, különösen: közpolitika-elemzés; várható hatások felmérése és aszerint történő döntés; előzetes megismerhetőség; megvitathatóság, társadalmi konzultáció, érintettek ismereteinek és véleményének becsatornázása; parlamenti vita, deliberáció; a képviselők által való módosíthatóság
Stabilitási	A jogszabályok módosításának gyakorisága és kiterjedtsége

A táblázat elemei átfogó képet adnak a szakirodalom által meghatározott minőségi kritériumokról a belőlük kirajzolódó négy nagy jellemzőcsoport szerinti beosztásban. Miután egy valamennyi dimenzióra és dimenziónként több kritériumra is kiterjedő vizsgálathoz projektünkben nem álltak rendelkezésre a megfelelő erőforrások, ezért az elméleti fontosság és gyakorlati kivitelezhetőség szempontjait is mérlegelve alakítottuk ki empirikus kutatási stratégiánkat.

A MAGYARÁZANDÓ JELENSÉG

Az első eldöntendő kérdés a jogalkotás minősége tekintetében a mérési egységre vonatkozik. Itt azt az általános elvet követtük, hogy a jogalkotás közvetlen termékére (*outputs*), a jogszabályokra koncentráltunk, szemben a tágan értelmezett társadalmi-gazdasági hatásokkal (*outcomes*). Mivel érdeklődésünk homlokterében a központi kormányzat, s azon belül is az Országgyűlés és a kormány áll, ezért nem vizsgáljuk például a Magyar Nemzeti Bank és az önálló szervek vezetőinek (pl. a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság elnökének) rendeleteit, s az önkormányzati rendeleteket sem.

Függő változónk ennek megfelelően az egyes jogszabályok minősége, s mérésünk kiterjed az egyedi jogi aktusok mellett ezek aggregátumaira is. Az I.3. táblázat az I.2. táblázat elemei közül mutatja be a négy minőségi dimenzió mérésének lehetőségeit.

I.3. táblázat. A jogalkotási minőség mérése

	Minőségi kritérium	*Operacionalizálás (példa)*	*Mérési lehetőség*
Tartalmi-közpolitikai	Cél és oksági program-logika	Célmegjelölés pontossága	Mérhető cél kimondása a jogszabályban
	Eszközválasztás	Alkalmas-e a jog, a jog-e a legalkalmasabb a cél elérésére? Alkalmazható-e az adott jog a gyakorlatban? Ez a jog alkalmas-e?	Előzetes hatásvizsgálatok értékelése
	Eredményesség	A kitűzött közpolitikai cél mérhető módon elérhető-e? Sikeres volt-e a közpolitikai cél elérése?	Van-e utalás monitoringra, esetleg több éven belüli felülvizsgálatra a jogszabályban, vagy a jogrendszerben másutt
	Hatékonyság	A jogalkalmazás állami költségei és az érintetteknél lecsapódó költségek (adminisztratív és egyéb) milyen viszonyban állnak az eredményekkel? Ld. még szándékolt (valószínűség) és nem szándékolt eredmények	Költség-haszon elemzések
Formai-jogi-alkotmányos	Érthetőség (vs. zsargon, komplex szerkezet)	A németjellegű jogrendszerekben kevésbé alkalmazható (ezt helyettesítheti a tájékoztatás a jogszabályokról)	Érthetőségi indexek (*readability scores*)
	Belső és külső koherencia a jogrendszerrel, „közjogi érvényesség"	Kodifikációs (jogalkotásra specializált jogász) szakemberek közreműködése a folyamatban	Koherenciazavarra utaló módosítók száma.
	Megfelelő szintű szabályozás (*subsidiarity, appropriate level*)	A törvényi vagy rendeleti szintű szabályozás megfelelő kiválasztása	Törvények hossza

	Minőségi kritérium	*Operacionalizálás (példa)*	*Mérési lehetőség*
	Megismerhetőség, átláthatóság	A jogszabályok kihirdetésének szabályozása	A jogszabályok kötelező kihirdetése a *Magyar Közlöny*ben és ennek ingyenes elérése; publikálás, felkészülési idő (a kihirdetés és a hatályba léptetés között eltelt idő hossza)
Eljárási	Érintetti véleményezés általános lehetősége	Van-e kellő idő az egyes részfolyamatokra?	A törvények száma; a törvényjavaslat benyújtása és elfogadása közötti idő; a javaslatok száma / törvényhozási napok száma; időtartam oldalszámra vetítve
	Minisztériumi szakértelem becsatornázása	Szakértelem megléte; motiváltság; politikai támogatás	Kérdőíves és kvantitatív adatfelvétel a fontos jellemzőkről (pl. megfelelő diplomával rendelkezők aránya)
	Hatásvizsgálati technikák szisztematikus alkalmazása	Előzetes, ill. utólagos hatásvizsgálatok gyakorlati alkalmazása	A hatásvizsgálat kormányzati alkalmazásának kiterjedtsége
	Előzetes megismerhetőség; megvitathatóság	Aktív és passzív tájékoztatás	Javaslatok passzív közzététele (pl. honlapon; fehér és zöld könyvek rendszere), megtörténik-e, mennyi idővel a benyújtás előtt. Aktív tájékoztatás: a fontosabb érdekeltek proaktív megkeresése
	Társadalmi véleményezés		Társadalmi egyeztetések mennyiségi elemzése; konzultációra rendelkezésre álló idő

	Minőségi kritérium	*Operacionalizálás (példa)*	*Mérési lehetőség*
	Parlamenti vita, deliberáció	A rendes (vs. kivételes, sürgős) eljárás általánossága	Intézményi szabályok engedékenysége a törvényhozási eljárás ütemezése során; zárószavazás előtti módosítók elterjedtsége
	Konszenzusos jelleg	Közös kormánypárti és ellenzéki javaslatok; ellenzéki javaslatok befogadása	Elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok aránya; kormánypárti, de az ellenzék által is megszavazott javaslatok aránya; ugyanezek a módosító indítványok tekintetében
Stabilitási	Kiszámíthatóság	Elfogadás utáni módosítások	Cikluson belüli módosítások száma és kiterjedtsége

Mint azt az egyes fejezetekben bemutatjuk, a szóba jöhető mérési lehetőségek esetében a kvantitatív adatok elérhetősége, illetve a kvalitatív elemzés kivitelezhetősége jelentős szórást mutat. Ezzel együtt a felsorolt mérési módszerek egy jelentős részét alkalmazzuk a jelen kötetben. Ugyanakkor a vizsgálat szisztematikussága a teljes 1990 utáni időszak esetében sem módszertani, sem terjedelmi okok miatt nem lehetett egyenletes, így a négy tárgyalt dimenzió közül kiválasztottunk egyet, melynek kapcsán teljességre törekedtünk, míg a többi esetében számos részeredményt közlünk, s felvillantjuk a további kutatási lehetőségeket. E kiválasztott dimenzió a stabilitási.

A politika- és jogtudományi kutatásokban egyaránt gyakran megjelenik a *jogbiztonság* elve mint a törvények minőségével kapcsolatos egyik fontos kritérium.[17] A hazai szakirodalomban a jogbiztonság egyértelműen mint a formális jogállamiság egyik alappillére, s egy-

[17] Mint említettük e kutatásban nem térünk ki a *törvények* minősége, illetve a *törvényhozás* minősége közötti kapcsolat értelmezésére. A kettőt (egy rövid kitérőtől eltekintve) az egyszerűség kedvéért szinonimaként használjuk, fenntartva, hogy a későbbiekben szükséges lehet a két fogalom pontosabb meghatározása.

ben mint az egyik legfontosabb alkotmányossági mérce jelenik meg, még jelentősen eltérő alapállású szerzők esetében is (ld. pl. Sólyom 2001: 404; Trócsányi & Schanda 2014). Az elméleti irodalomban és az ilyen közéleti vitákban közös pont, hogy a jogszabályok stabilitása (leggyakrabban: módosításának hiánya) és a törvények minősége között összefüggést feltételeznek. E kapcsolat ugyanakkor empirikus társadalomtudományi szempontból jobbára feltáratlan, ami egyben lehetőséget is jelent a kérdés újszerű vizsgálati keretének kialakítására.

A megszokott kvalitatív elemzéseken és a már tárgyalt munkákon túl a törvényhozás minőségének kvantitatív elemzései közül előzménynek tekinthető a Corruption Research Center Budapest (CRCB) keretében végzett kutatás (Czibik et al. 2014). Itt már megjelenik a törvények módosítási gyakorisága mint minőségi jellemző. A kutatók az Országgyűlés által 2006 és 2012 között elfogadott joganyag egy éven belüli módosításait vizsgálták (bár a módszertan technikai részleteit nem közlik s ezáltal adataik nem vethetők közvetlenül össze saját elemzésünkkel). A törvényhozás minőségét olyan empirikus változókkal írták le, mint a benyújtó személye vagy a benyújtástól a kihirdetésig eltelt idő. Miközben a CRCB kutatási jelentése fontos első lépést jelentett a kvantitatív törvényhozás-minőség kutatásának megalapozása felé, mint társadalomtudományi mű három szempontból is korlátozott érvényességű. Egyrészt alkalmazott közpolitikai jellege miatt csak néhány futó (közgazdaságtani) lábjegyzet erejéig tárja fel a téma szakirodalmát, így javasolt változóinak nincs megfelelő elméleti megalapozása. Másrészt a vizsgált változók, véleményünk szerint, nem minden esetben a törvényhozás minőségéhez (mint *függő változóhoz*), sokkal inkább az ezt *magyarázó* okokhoz kapcsolódnak. Harmadrészt, s ez részben összefügg az előző problémával, a tanulmány nem tesz kísérletet a törvényhozási minőség időbeli alakulásának *magyarázatára*.[18]

[18] Másfelől az összehasonlító politikatudományi kiterjesztés potenciális hasznát jelzi a Méltányosság Politikaelemző Központ elemzése. Nagy Attila Tibor: *Parlamenti sebesség*. Méltányosság Politikaelemző Központ, 2011. http://meltanyossag.hu/files/meltany/imce/kp_parlamenti_sebesseg_120228.pdf

Mindezek fényében – és számos másik minőség-kritérium elemzése mellett – több fejezetben is kiemelten foglalkozunk a törvények stabilitásának mérésével. Erre egy új koncepciót dolgozunk ki a IV.1. fejezetben.[19] Ennek kulcsa a *törvények változásának* vizsgálatára kifejlesztett módszertan. Ez empirikusan az elfogadott jogszabályok módosításának különböző gyakorisági kategóriáira épül (a konkrét módszertan kapcsán ld. IV.1. fejezet). Mindez nem jelenti azt, hogy elméleti keretünk szerint ne lehetne indokolt egy-egy törvény gyakori módosítása. Mindössze azt feltételezzük, hogy egy *nagymintás vizsgálati keretben a cikluson belüli gyakori módosítás a jogszabály rossz előkészítettségére vagy átgondolatlanságára* utal.

E fenti gondolatmenet alapján egy törvény módosításainak, a módosítások gyakoriságának vizsgálata jó megközelítést adhat a törvény *stabilitásának* mint az egyik legfontosabb minőségi jellemzőjének meghatározására. A törvények időbeli stabilitásának vizsgálata ráadásul lehetővé teszi egy ország teljes törvényhozási termékének kvantitatív vizsgálatát,[20] amivel átfogó képet kaphatunk akár több évtized törvényhozási termésének minőségéről is. Ugyanilyen általános képet a tartalmi, illetve hatásossági vizsgálatokkal nem lehet előállítani: ezek természetes vizsgálati kerete ugyanis az esettanul-

[19] Miközben elfogadjuk a törvényhozás minőségének mérhetőségével kapcsolatos fenntartásokat, véleményünk szerint már pusztán a mérés problémáinak tárgyalása hozzájárulhat ahhoz, hogy világosabban megértsük a téma elméleti problémáit.

[20] Egy másik, első ránézésre egyszerűbb lehetőség lenne a törvényalkotás mennyiségi jellemzőinek vizsgálata. Eng (2002: 66–67) felhívja a figyelmet, hogy napjainkban folyamatosan emelkedik az elfogadott törvények száma, ami első ránézésre a törvények minőségromlását jelzi, mivel a beterjesztők egy javaslatra jutó előkészítési ideje – ezen kapacitást adottnak véve – csökken. Ugyanakkor a szerző arra is figyelmeztet, hogy nem mutatható ki determinisztikus kapcsolat az elfogadott törvények száma és minősége között, hiszen egyrészt lehetséges, hogy a korábbi szabályokat csak kis mértékben változtatják meg, így komolyabb előkészületekre nincs szükség, másrészt még ha a képviselők nevében nyújtanak is be egy javaslatot, akkor is sokszor az államigazgatás a szöveg valódi szerzője, így a ráfordított időkeret sem feltétlenül csökken lényegesen. Ezzel együtt a mennyiségi szempont legalábbis vizsgálatra érdemes, amit a III.1. fejezetben meg is teszünk.

mány. Mindezek alapján indokoltnak látszik a stabilitási dimenzió kiemelése, ismét hangsúlyozva, hogy a többi minőségi ismérv esetében is új eredményeket mutat be a jelen kötet.

A MINŐSÉGET BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A jogszabályok előkészítésének, megvitatásának és elfogadásának folyamata egyszerre értelmezhető jogi és közpolitikai dimenzióban. Előbbinek a jogalkotási törvény, az Országgyűlésről szóló törvény, a Házszabály és más vonatkozó jogszabályok adnak keretet,[21] míg utóbbi esetben a közpolitikai folyamatról (ciklusról) szóló irodalom biztosít értelmezési rendszert az egyes lépéseknek (Gajduschek & Hajnal 2010). A négy vizsgált minőség dimenzióból egy (eljárási) csak a szűken vett, a végrehajtási-értékelési szakaszról leválasztott jogalkotási folyamatra irányul, míg a másik három dimenziónak az előbbi is alapvető része. Az alábbiakban így a jogalkotási folyamat és a jogalkotási minőség kapcsolatára összpontosítunk, míg a következő fejezetben részletesebben is tárgyaljuk a közpolitikai dimenziót.

E szakaszban tehát a jogalkotási folyamat szempontjából vesszük számba a minőséget befolyásoló tényezőket, azaz a jogalkotás *minőségét befolyásoló magyarázó változókat*, valamint ezek megjelenését a könyv egyes fejezeteiben (ugyanakkor nem ismételjük meg az *Előszó* fejezetáttekintését, a könyv egyes részeire kizárólag a minőségi kritériumok szempontjából utalunk).

Az első lépésben érdemes tisztázni a törvényalkotás és a központi kormányzat szintjén végzett rendeletalkotás eltérését. Előbbi folya-

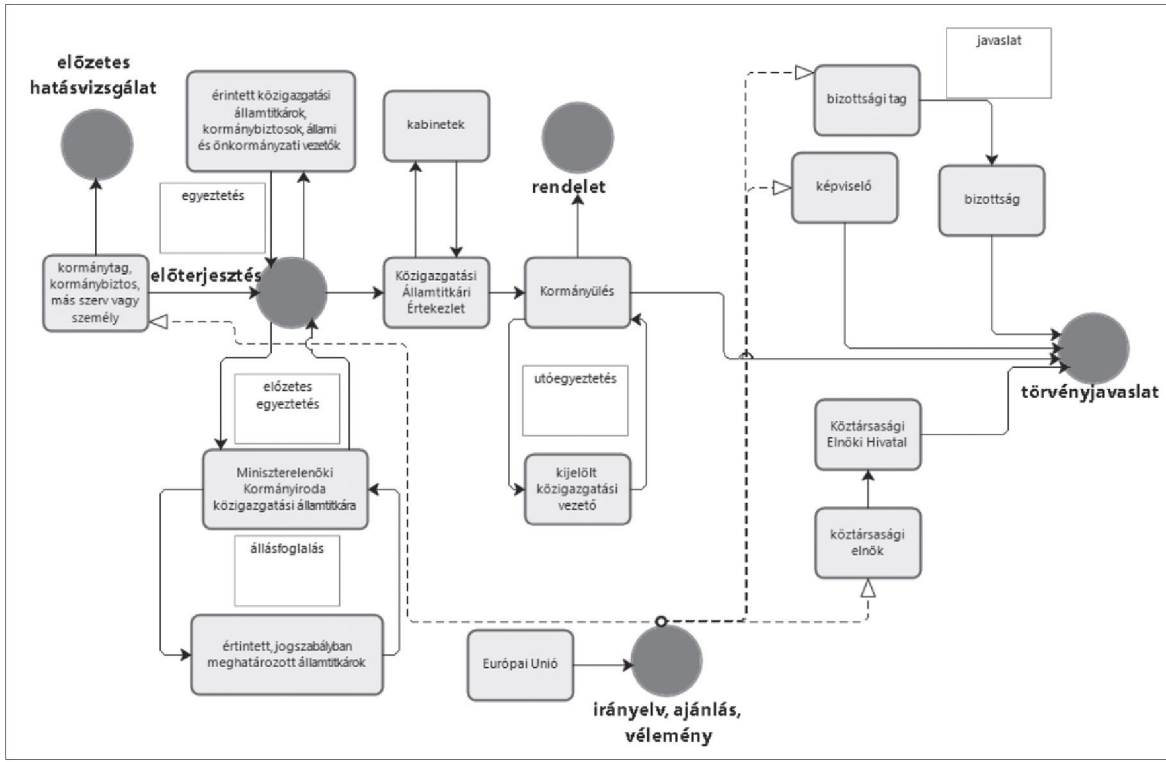
[21] Ezen alfejezethez a következő jogszabályokat és útmutatókat használtuk fel: Magyarország Alaptörvénye 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 2011. évi CX. törvény a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról, 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről, 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról, 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről, 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről. Vö. Dukán 2016.

mata lényegesen bonyolultabb, így elemzésünkben, s a kötetben is jobbára erre koncentrálunk. Amennyiben a törvények és rendeletek előkészítését és elfogadását folyamatábrán szeretnénk bemutatni, két lehetőség is rendelkezésünkre áll. Egyfelől esettanulmányok keretében bemutatható egy lineáris folyamat, melynek a végterméke egy törvény, illetve egy rendelet. Másfelől a rendeletek többsége végrehajtási rendelet, mely a törvényekben lefektetett általános szabályok részletes végrehajtásának módját tartalmazza (ld. IV.2. fejezet). A rendeletek így megjelennek mind a jogszabályok előkészítési folyamatát bemutató I.1., valamint a törvényhozási folyamatot bemutató I.2. ábrán is.

A jogszabályok előkészítésének (a 2020-ban érvényes) rendjét az I.1. ábra mutatja be egészen a törvényjavaslatok és rendeletek megszületéséig. Az ábrán a téglalapok az intézményeket és egyeztetési lépéseket, a körök az elfogadott vagy kibocsátott dokumentumokat, a nyilak, s mellettük a keretek az egymást követő lépéseket mutatják. A szaggatott vonalú nyilak az egyes jogszabálytípusok kapcsolatát jelölik: a törvényekhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteket, valamint az Európai Unió jogszabályainak átültetését.

A központi kormányzat szintjén törvényt vagy rendeletet a jogszabályok szerint csak szereplők egy szűk köre készíthet elő. Közülük is kiemelkedik a kormány, mely a tapasztalatok szerint a jogszabálytervezetek döntő többségét jegyzi. Már itt megjelenik több olyan tényező, melyek befolyásolhatják a jogalkotás minőségét. Az érdemi előzetes hatásvizsgálat, a társadalmi egyeztetések, valamint a közigazgatási egyeztetések (ld. II.1. fejezet) érintik a közpolitikai, a formai-jogi-alkotmányos, valamint az eljárási dimenziót is. A megfelelő eljárásban készült (tehát például érdemi hatástanulmánnyal ellátott), s így világos problématérkép alapján egyértelmű közpolitikai célokkal megfogalmazott, a közigazgatás jogi szakemberei által több körben is egyeztetett formájú és szövegezésű javaslat minősége elméleti keretünk szerint pozitívabban értékelhető, mint ha ezen lépések bármelyike hiányzik.

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet egy fontos minőségi szűrőt jelent, mely a témában érintett kabinetekkel egyeztetve dönt arról, hogy a kormányülés elé kerüljön-e az adott előterjesztés. A kormány-



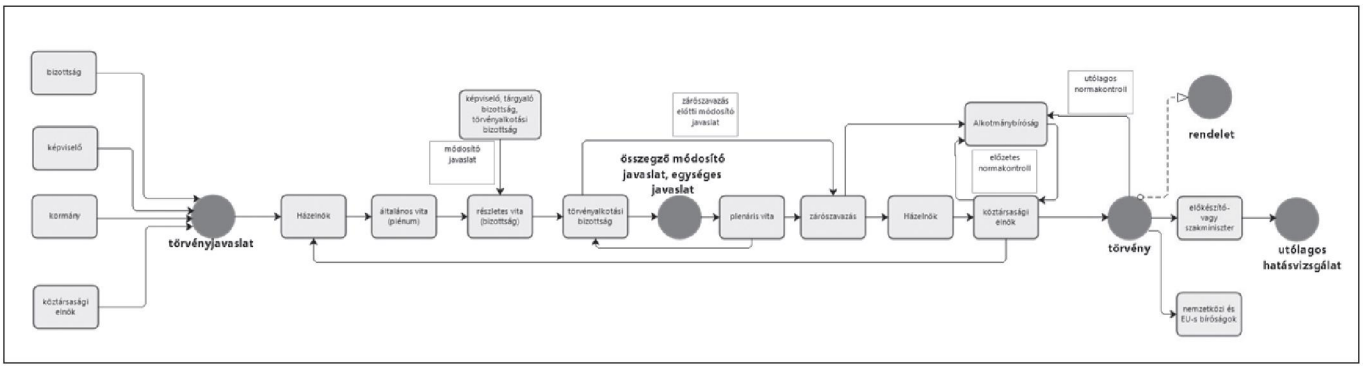
I.1. ábra. A jogszabályok előkészítésének folyamata

ülésen lehetőség van még egy kijelölt közigazgatási vezetőt megbízni utóegyeztetés lefolytatásával (már amennyiben az előterjesztés szövege érdemben módosult). A kormányülés döntése alapján születhet rendelet (kormányrendelet), s a miniszteri és miniszterelnöki rendeleteket is szokás szerint itt jóváhagyatják kibocsátásuk előtt. Fontos még kiemelni, hogy az átfogóbb és/vagy fontosabb törvényjavaslatokat és a kormányrendeleteket jellemzően legalább két lépcsőben tárgyalja a kormány, illetve rendkívüli esetekben felgyorsítható a kormányon belüli döntéshozatal (ld. IV.3. fejezet).

Törvényjavaslatot a kormányon kívül még három szereplő nyújthat be (ld. I.2. ábra). A legegyszerűbb a képviselők kérdése: jogukban áll bármilyen előzetes formális előkészítés vagy egyeztetés nélkül törvényjavaslatot benyújtani. Ennyiben az egyéni képviselői indítványok – bár a parlamentáris kormányzati forma elkerülhetetlen kellékei – már önmagukban „veszélyeztetettek" minőségi szempontból. Ha pedig a jogalkotásban mennyiségi szempontból már átveszik a minisztériumi előterjesztések helyét (vö. a frakciókormányzásként ismert jelenséget), akkor az már rendszerszinten befolyásolhatja a jogrendszer minőségét (ld. III.4. fejezet).

A köztársasági elnök szintén nyújthat be törvényjavaslatot, hasonlóképpen az országgyűlési bizottságokhoz. Ugyanakkor – mint a III.1. fejezet bemutatja – ez utóbbi szereplők csak ritkán éltek törvényjavaslat-tételi jogukkal.

A jogszabályok – tényleges hazai benyújtójuktól függetlenül – eredhetnek az Európai Uniótól is. Utóbbi joganyagának nem minden elemét önti szigorúan megfogalmazott, közvetlenül alkalmazandó rendeletek formájába. Az irányelvek, ajánlások és vélemények csak kereteket fogalmaznak meg, melyek között a nemzeti jogot formálni kell (illetve utóbbi két esetben ez még csak nem is kötelező). A magyar jogalkotásban nincs rögzítve, hogy az EU irányából érkező kezdeményezéseket mely szereplőnek kell törvényjavaslatba öntenie, így mind a kormánynak, mind a bizottságoknak, mind a köztársasági elnöknek, illetve a képviselőknek is jogában áll ezt megtenni (szemben a nemzetközi szerződésekkel, melyeket a



I.2. ábra. A törvényjavaslatok elfogadásának folyamata és az elfogadás utáni szakasz

kormány nyújt be kihirdetésre az Országgyűlésnek). Az ilyen „europaizált" törvényeket vizsgálja a II.3. fejezet.

Folytatva immár a jogalkotási folyamatot bemutató I.2. ábrával, a benyújtott törvényjavaslatok a Házelnökhöz kerülnek, aki kijelöli a tárgyaló bizottságot vagy bizottságokat, illetve (amennyiben úgy látja helyesnek) a plenáris ülés napirendjére tűzi a javaslatot. A plénum folytatja le az általános vitát, mely után a képviselők, a tárgyaló bizottság és a törvényalkotási bizottság módosító javaslatokat nyújthatnak be. A III.3. fejezet bemutatja, hogy a módosítások milyen kiterjedtek, illetve, hogy milyen tényezők befolyásolják a módosítási aktivitást.

Ezek után a részletes vitát már a kijelölt tárgyaló bizottság végzi, mely bizottsági módosító javaslatokat nyújthat be, illetve állásfoglalást készít. A törvényjavaslat ezt követően a törvényalkotási bizottsághoz kerül, mely elkészíti az összegző módosító javaslatot, az egységes javaslatot és az összegző jelentést. A 2014-től felálló törvényalkotási bizottság megjelenése a rendszerben így érdemben módosította a jogalkotás folyamatát, melynek lehetséges hatását a minőségi jellemzőkre a II.2. fejezet vizsgálja.

Ezután kerül sor még egy plenáris vitára, mely után az Országgyűlés még egyszer visszaküldheti a törvényjavaslatot a törvényalkotási bizottságnak, amennyiben még módosító javaslatot tart fenn. Ez esetben a törvényalkotási bizottság elkészíti második összegző módosító javaslatát és egységes javaslatát. Ezek fényében kerülhet sor a zárószavazásra, mely előtt a törvényalkotási bizottság még nyújthat be zárószavazás előtti módosító javaslatot. A zárószavazás előtti módosító javaslat rendszerváltás utáni egyre kiterjedtebb használata egyértelmű összefüggést mutat a formai-jogi-alkotmányos és az eljárási hiányosságokkal, melyeket a III.6. fejezetben elemzünk. A rendes eljárástól ráadásul korlátozott mértékben el is térhet az Országgyűlés a kivételes vagy a sürgős tárgyalás alkalmazásával (ld. III.2. fejezet), ami az eljárási és a formai-jogi-alkotmányos dimenzióban hasonló minőségi problémákat vet fel. A politikai polarizáció és az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok visszaszorulásának kapcsolatát a III.7. fejezet vizsgálja.

A zárószavazás során az Országgyűlés megküldheti a törvényt az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontrollra. Amennyiben ettől

eltekint, a javaslatot a Házelnök megküldi a köztársasági elnöknek. Ő dönthet, hogy: kihirdeti; megfontolásra visszaküldi az Országgyűlésnek, melynek ez esetben a teljes tárgyalást újra le kell folytatnia; elküldheti a még ki nem hirdetett törvényszöveget előzetes normakontrollra az Alkotmánybírósághoz. Ennek kapcsán a közjogi érvénytelenség formai-jogi-alkotmányos minőségi kritériumával foglalkozik a IV.4. fejezet, míg a szabályozni kívánt kérdés megfelelő jogszabályi szintjével a IV.2. fejezet.

A kihirdetés során a törvényjavaslat törvénnyé válik, megjelenik a *Magyar Közlöny*ben. Bár a jogalkotási szakasz itt véget ér, a közpolitikai ciklus záró aktusa, az eredményességről és hatékonyságról verdiktet kiállító ex post hatáselemzés még hátra van (bár ennek kivitelezése koránt sem általános). Az Alkotmánybíróságnak is jogában áll utólagos normakontroll keretében felülvizsgálni a már kihirdetett törvényt is (ugyanez igaz a kihirdetett rendeletekre). A kihirdetett törvények és rendeletek az Alkotmánybíróság mellett megtámadhatóak egyes nemzetközi és uniós fórumokon, bíróságokon is. Ugyanakkor amennyiben a jogalkotási aktus közpolitikai értelemben is érvényesül, úgy az utolsó vizsgálható minőségi kritérium a jogszabály szövegének stabilitása (ld. IV.1. fejezet). Így érvényesül a jogalkotás minőségének négy fő kritérium-csoportja a jogalkotás folyamatában.

6. Lehetséges-e egy univerzális minőség-index létrehozása?

Miután vázoltuk elméleti alapállásunk, empirikus kutatási stratégiánk, valamint a könyv fejezeteinek kapcsolatát az egyes minőség-dimenziókhoz, az utolsó nyitva maradt kérdés a konkrét kutatási eredmények bemutatása előtt eredményeink átláthatóságához kapcsolódik. A módszertani kérdések iránt kevésbé elfogódott olvasóban ugyanis felmerülhet, hogy több szálon futó minőség-elemzésünket miért nem konszolidáltuk a governance-irodalom mintájára egy könnyen értelmezhető, egy adott év vagy parlamenti ciklus jogalkotási minőségét egyetlen indikátorban összefoglaló mutatóban.

Ahhoz ugyanakkor, hogy eldöntsük, hogy van-e értelme minden új jogalkotási aktus kapcsán kiszámolni egy ilyen univerzális minőség indexet, megint csak a kutatásmódszertan nehéz problémáihoz kell visszatérnünk. Az első logikus lépés itt annak megállapítása lenne, hogy van-e az adott jogszabálynak közpolitikai tartalma. A tisztán eljárási célú megvalósítást szabályozó jogszabályok (így a rendeletek egy jelentős része) esetében ugyanis nincs értelme ágyúval lőni verébre: nem szükséges az ex ante vagy ex post hatáselemzés, nem elsődleges szempont a stabilitás, és bár a formai-jogi-alkotmányos és az eljárási kritériumok itt is érvényesülhetnek, ezek jelentősége nem kiemelkedő a jogalanyok szempontjából.

Azon jogszabályok esetében, melyek jól meghatározhatóan valamilyen közpolitikai probléma megoldására irányulnak, már legalább elvi szinten értelmezhető a minőségkritériumok teljes spektruma. Az érdemi vizsgálatból ugyanakkor még itt is ki kellene vonni a nemzetközi szerződéseket és a II.3. fejezet okfejtése szerinti további uniós eredetű jogszabály-csoportokat. Az így leszűkített bázison már lehetne mérni egy univerzális minőség-index alakulását, feltéve, hogy sikerülne megfelelően meghatározni a mérési egységet. A jogtechnikai szempontból magától értetődő jogszabályi szint ugyanakkor ellentmondásba kerülhet a közpolitikailag helyes egységgel. Ez ugyanis sok esetben nem önmagában egy törvény vagy rendelet lenne, hanem ezek „bokrai" (törvény-végrehajtási rendelet hálózatai), vagy épp ellenkezőleg, egy salátatörvény vagy kódex elemi részei (hiszen például a költségvetési törvény számos önállóan is közpolitikai elemzésnek alávethető elemből, címből vagy előirányzatból áll).

Feltételezve, hogy létezik univerzálisan értelmezhető elemzési egység, a minőségmérés számos – e kötetben nem teljesen kiaknázott – módszerét be lehetne vetni egy átfogó index létrehozása során. Ezek közül itt csak egyet említünk, melynek a magyar szakirodalomban is van előzménye. A formai-jogi-alkotmányos kritériumok közül az egyik az érthetőséghez kapcsolódik. Ződi (2018) kutatásai szerint a tisztességes eljáráshoz való jog elemi feltétele a megfelelő (azaz a laikusok számára is érthető) jogi nyelvezet alkalmazása.

A mérési probléma tehát sok esetben megoldható lenne. Ennél nehezebb kérdés az egymásnak ellentmondó kritériumok fent említett problémája. E problémát kritériumrendszerünk alkalmazása után az ezzel potenciálisan ellentmondásban lévő mutatók kiegészítő vizsgálatával lehetne – elsősorban kvalitatív elemzéssel – kezelni (így például egy költségvetési törvény esetében a stabilitás nem feltétlenül pozitív, ha a külső körülmények változása miatt pótköltségvetésre vagy legalább törvénymódosításra lenne szükség). De még ha minden fent említett módszertani probléma tekintetében nyugvópontra is jutna a kutatóközösség, akkor is fennállna az index folyamatos fenntartásával kapcsolatos jelentős költség korlátja. Ez különösen a tartalmi-közpolitikai dimenzió esetében jelent érdemi korlátot, hiszen például az ex post hatásvizsgálatokra sok esetben csak több éves monitoring után vagy már eleve kísérleti formában bevezetett közpolitikai programok[22] keretében van lehetőség, ezek minden költségvetési kihatásával együtt.

Az univerzális jogalkotási minőség-index kivitelezhetőségével kapcsolatos eszmefuttatásunkat a minőség elméleti fogalmához való visszatéréssel zárjuk. Az *Előszó*ban említettük, hogy a jogalkotás minőségéről szóló pontosabb információk hozzájárulhatnak a demokrácia minőségének pontosabb megítéléséhez is. Elméleti okokból ugyanakkor empirikus vizsgálódásunkat – a lehetőségekhez képest – objektív mérőszámokra (mint például az utólagos módosítások gyakoriságára) korlátoztuk. A jogszabályok minőségét ugyanakkor lehet szubjektív, állampolgári vagy érintetti nézőpontból is vizsgálni. Az univerzális minőség-index valószínűleg legtágabb, de még módszertani szempontból kivitelezhető változata így figyelembe vehetné az egyes közpolitikai intézkedések vagy jogszabályok közösségi megítélését legalább azon fontos esetekben, amikor ilyen felmérések lefolytatásának van létjogosultsága.

[22] Ezek közül az egyik legismertebb a finn alapjövedelem-kísérlet. Ld. Facsinay Kinga: Korai még temetni a finn alapjövedelem-kísérletet. *Magyar Hang*, 2018. 05. 23. https://magyarhang.org/gazdasag/2018/05/23/korai-meg-temetni-a-finn-alapjovedelem-kiserletet/

I.2. A jogalkotási minőség jogi és társadalomtudományi fogalma

Gajduschek György

A jog(alkotás) minősége – jogtudományi nézőpontból

Az előző fejezet e kötet elméleti hátterét, elemzési keretét mutatta be. E fejezet célja annyiban különbözik az előzőtől, hogy a jogalkotás minőségét kizárólag a jogtudomány szempontjából vizsgáljuk. Míg tehát az előző fejezet mind tárgyát, mind megközelítésmódját tekintve általános jellegű kívánt lenni, addig jelen fejezet mindkét tekintetben jóval leszűkítettebb. Az előző fejezetben bemutatott szemlélet tárgyát tekintve a jogi folyamat egészét átfogja a jogalkotás szükségességének felmerülésétől, annak megalkotásán, majd a jogi szövegeken át, egészen a jog érvényesüléséig, a jogalkalmazásig, sőt az utólagos hatásvizsgálatig. Mindezt egy egységként kezeli, hiszen ennek a folyamatnak minden területén azonosíthatók olyan elemek, amelyek alkalmasak lehetnek a jogi minőség megragadására az empirikus társadalomtudomány módszereivel.

Ezzel szemben jelen elemzés magára az írott jogrendszerre fókuszál és minden egyéb tényezőt ennek fényében, erre vonatkoztatva vizsgál a klasszikus jogtudományi gondolkodásnak megfelelően. Ebből az is következik, hogy jogtudományi módszerre és szemléletmódra alapozott, tehát nem multidiszciplináris jellegű. Úgy vélem, ennek előnye, hogy elméletileg tisztább minőségi kritériumokat lehet így meghatározni. Másrészt e kötet kontextusában ez az elméleti tisztaságra törekvés számos hátránnyal jár, különösen azért, mert a megszerezhető empirikus adatok ebben a merev gondolati rendszerben

nehezebben helyezhetők el.[1] Ugyanakkor ez az elemzés talán kulcs lehet a jogász olvasók számára a joggal kapcsolatos minőségfogalom és az erre vonatkozó empirikus kutatások jobb megértéséhez.

A jogi és társadalomtudományi (politikatudományi) szemlélet általános eltéréséről

Sajó András közel négy évtizede publikált, és a szűk szakmai berkekben nagy hatást kiváltó könyvében azt az alapvető kérdést vetette fel, hogy tudomány-e a jogtudomány, és mindjárt az első oldalon megelőlegezte a könyvecske végkövetkeztetését, hogy nem az: „a jogtudomány valójában csak gyakorlati módszer, technikai ismeretek rendszere (Sajó 1983: 8). A kiutat a Magyarországon akár forradalminak tekinthető, ugyanakkor a nemzetközi mainstreamhez tökéletesen igazodó elképzeléssel Sajó a társadalomtudományok, különösen a szociológia felé való nyitásban látta. A társadalomtudományok ugyanis rendelkeznek egy jól kidolgozott, tudományosan értelmezhető empirikus módszertannal, ami a jogtudomány esetében hiányzik.

Noha a nemzetközi jogtudomány az 1960–70-es évektől kezdődően nyitott a társadalomtudományok (jogszociológia, kritikai jogelmélet, gender studies stb.), majd egy-két évtizeddel később a közgazdaságtan (joggazdaságtan) felé, a leginkább sajátlagos jogtudomány a jogelmélet, a jogdogmatika és a pozitivista, illetve szövegjogi irányzatok esetében megmaradt a klasszikus kereteken belül (Siems & Mac Sithigh 2012). Ezeken a területeken nehéz lenne bármiféle határozott, szisztematikusan alkalmazott módszertanról beszélni.

[1] Az előző fejezetben ajánlott négyféle értékelési szempont jogi aspektusból néha átfedőnek, olykor túlzottan komplexnek tűnhet. Ugyanakkor alkalmas arra, hogy a kötetben található elemzéseket logikus és didaktikailag követhető struktúrába rendezze.

További jellemzője a jogtudománynak a gyakorlathoz való szorosabb kötődése. A jogtudós hagyományosan szerepet vállalhat és gyakran vállal is a jog gyakorlati működésében, elsősorban a jogalkotásban, de olykor a jogalkalmazás területén is. Ez tehát azzal jár, hogy a tudomány kevésbé emelkedik el a gyakorlattól, a normatív elem pedig elfogadott része a klasszikus jogtudományi megközelítésnek. A doktori dolgozatokkal szemben is gyakori elvárás a de lege lata és a de lege ferenda megközelítés együttes alkalmazása, ahol utóbbi arra utal, hogy milyennek kellene lenni a jogi szabályozásnak (ellentétben azzal, ami létezik). Ez a társadalomtudományokban jellemzően nem része a tudományos tevékenységnek.

Ugyanakkor ez a gyakorlatközeliség, együtt a jog autoritatív jellegével, elkerülhetetlenül egy sajátos mentalitást is kialakít a jogtudósban; a jogi, a jogalkotó és egyes jogalkalmazó szervek és személyek tekintetében; valamiféle túlzott tiszteletet, tekintélyt (különösen a legfelsőbb bíróságok, alkotmánybírák tekintetében), ami aztán az elemzés objektivitását is könnyen megkérdőjelezheti, hiszen e bírák véleményét a jogtudós hajlamos feltétel nélkül magáévá tenni.[2]

A „sajátlagos jogtudomány"-ként említett területen a jogtudomány szűken vett tárgya kizárólagosan a jogi szöveg, valamint a jogszabályokból összeálló jogrendszer, a maga összetett belső logikájával. De csak a szöveg. Mindaz, ami a jogrendszer tényleges működésében ez előtt van, nevezetesen a jogalkotás, és mindaz, ami ez után következik, a jogalkalmazás, kívül esik a szűken vett jogtudomány terrénumán. Az „igazi jogtudós" a szövegek tiszta világában munkálkodik, a belső logikai szépségben gyönyörködik, és esetleg bosszankodik annak hiányán, vagy akár maga is csiszolja azt (pl. de lege ferenda felvetésekkel). Ám távol tartja magát a valóság „mocsarától", legyen az a jogalkotás politikával szennyezett világa, vagy a jogalkalmazás emberi csalárdsággal, kisszerűséggel stb. áthatott

[2] A jog és társadalomtudományok közötti eltérésekről ld. Samuel (2009), Vick (2004); magyarul: Fleck & Gajduschek (2015).

közege.[3] Jól látható ez a hazai jogi oktatásban, ahol ugyanúgy kell bemagolni azokat a büntetőjogi törvényi tényállásokat, amelyeket rendszeresen alkalmaznak, és azokat, amelyeket lényegében sohasem, úgy, hogy e tény gyakran említésre sem kerül. Hasonlóképpen alig esik szó a bizonyítás kérdéséről, noha a joggyakorlatban az meghatározó jelentőséggel bír (Fleck & Gajduschek 2015).

A társadalomtudományok megközelítésmódja ettől gyökeresen eltérő. Éppen az áll a vizsgálódásának középpontjában, ami a szűk értelemben vett jogtudomány figyelmét elkerüli. A politikatudomány például intenzíven foglalkozik a jogalkotás folyamatával. Kifejezetten a parlamenti működésre fókuszál a legislative studies irodalma (Martin et al. 2014), ami a magyar nyelvű szakirodalomnak is meghatározó témája. Az ezt megelőző, közigazgatási előkészítő szakasz a közigazgatás-tudományi irodalom fontos témája (magyarul pl. Pesti, Farkas & Franczel 2015; Pesti 2000b). A folyamat egészét pedig, igaz a jogitól lényegesen eltérő szemléletben a közpolitika-kutatás (*policy studies*) óriási területe tárgyalja (Howlett & Ramesh 2003; Sabatier & Weible 2014).

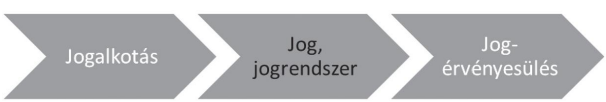
A jogszociológia egyik jelentős területe, még ha nem is ezt a kifejezést használja, a jogérvényesülés, ezen belül a jogalkalmazás és a jogkövetés vizsgálata.[4] Az erre vonatkozó társadalomtudományi vizsgálódások állhatnak önmagukban, vagy kapcsolódhatnak egy nagyobb kutatási kérdéshez is. A parlamenti képviselők rekrutációja, kiválasztása és szocializációja például önmagában is releváns kutatási kérdés, de megjelenthet az elitkutatás részeként is.

A jogtudományi szemléletben ugyanakkor egy meglehetősen egyértelmű hármas elrendeződés rajzolható ki, amelynek középpontjá-

[3] Ez a jogtudósi ideál, a maga totális élet- és gyakorlatidegenségével jól megfigyelhető több kitűnő és közéleti szerepvállalásuk okán széles körben is ismert magyar jogtudós esetében is. Távolabbra tekintve felidézhetjük Mikszáth *Különös házasságából* Kövy jogászprofesszor kitűnően megrajzolt alakját a prókátorral folytatott vitában.

[4] Ld. pl. Sajó (1979) korai magyar nyelvű jogszociológiai válogatásának III–V. részeit.

ban (a szó „legfontosabb" és a „középső, centrális pont" értelmében is), maga a jogszabályokból álló jogrendszer mint szövegek sajátos logika szerint felépülő rendszere áll. Ez előtt áll, logikailag és időben is, a jogalkotás folyamata, amely tovább tagolható, a modern államok esetében elsősorban közigazgatási előkészítő, és a törvények esetében parlamenti szakaszra. Ez után következik a jog működésének szakasza, avagy a jog érvényesülése, amely alapulhat azon, hogy a megalkotott jogszabályt az érintettek önként követik, és ez által jelentkezik a jog társadalmi hatása (ún. ex lege jogérvényesülés), avagy a jog érvényesüléséhez szükséges valamely államhatalmi szerv jogalkalmazó cselekvése. Ez a kontinentális Európában elsősorban a közigazgatás felügyeleti tevékenységét jelenti, de ide tartoznak azok az egyedi jogalkalmazó aktusok is, amelyek egyes területeken elengedhetetlenek a jog érvényesüléséhez (például engedélyezési eljárás, vagy támogatások odaítélése esetén). Mindezt az I.3. ábrával összegezhetjük.



I.3. ábra. A jogi folyamat lehetséges elemzési egységei

Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a jog és a jogrendszer (mint jogszabályi szövegek rendszere) a jogtudomány elsődleges terrénuma, míg a jogalkotás és a jog érvényesülése, illetve érvényesítése elsődlegesen a társadalomtudományok tárgya lehet. Ugyanakkor a három együttesen alkotja azt, amit a széles értelemben vett „jogrendszer" mint társadalmi alrendszer, mint a modern társadalom meghatározó normarendszere alatt érthetünk.

E szemléletben vizsgálva az e kötetben bemutatott kutatás alapvetően az első szakaszra fókuszál, azon belül is dominánsan a parlamenti szakaszra. A kutatás során nagyszámú kvantitatív adat gyűlt össze. Korábbi kutatások egy-egy neuralgikus kérdés – példá-

ul az egyéni képviselői indítványok – vizsgálatához sporadikusan gyűjtöttek már ilyen jellegű adatokat (Czibik et al. 2014), ám e kutatás ezeket mind mennyiségében, mind az adatok teljességét tekintve messze meghaladja. A kötet az ezekből a kutatásokból nyerhető adatok különféle szempontok szerinti elemzését mutatja be, mindenekelőtt a jogalkotás minőségi aspektusaira fókuszálva, hiszen ennek nemcsak tudományos, de gyakorlati hozadéka is lehet.

Elsősorban ezen, vagyis a jogalkotás folyamatának kvantitatíve megragadható jellemzőin keresztül foglalkozunk magukkal a jogszabályokkal is. A jogszabályok általános minőségét talán leginkább jellemző számszerűsített adat, az egy cikluson belüli módosítások száma is, valójában, a jogalkotási folyamat elemzéséből származik. Igaz ugyanakkor, hogy nagyon sokat mond a jogszabályok minőségéről. A jogszabályok vizsgálata persze elsődlegesen a jogász feladata, ám a jogi elemzés elkerülhetetlenül „spekulatív" és elméleti jellegű, ilyenként minden esetben vitatható lesz, különösen a kívülálló számára. Ám a jogász éppen ezekben az elemzésekben bízik és fenntartással vagy értetlenséggel fogadja a „számokat" (általában is, de főleg) ha a jogról van szó.

Ha azonban áttekintjük a kötetben szereplő számokat, statisztikai adatokat és elemzéseket, akkor azt találjuk, hogy azok több ponton alátámasztják a jogászi elemzések következtetéseit. Ilyen például a jogalkotás előkészítetlenségére, és ebből következően a jogszabályok rossz-romló minőségére vonatkozó megállapítás (Gajduschek 2016). Ezt számszerűen igazolják a jogalkotás radikálisan gyorsuló ütemét igazoló számok vagy a jogszabályok módosítására vonatkozó adatok. Ezeknek az adatoknak fontos hozzáadott értéke, hogy nem csak egy-egy kiugró, botrányt keltő esetre (például az egyházügyi törvény, az Alaptörvény) alapozottak, hanem a jogalkotás egészét jellemzik a statisztikai átlagok szintjén is. Más esetekben a kutatás újabb, a jogtudomány számára is releváns aspektusokat emel be a jogalkotás folyamatának elemzésébe. Ilyen lehet például a törvények és a rendeletek, a törvény- és a rendelet-módosítások közötti

kapcsolati háló elemzése, vagy a jogalkotás adatainak közpolitikai területek szerinti elemzése, avagy az EU jog hatásának a megszokottól eltérő jellegű elemzése.

A jogszabályok minőségének két aspektusa: forma és tartalom

Az alábbiakban az I.3. ábrán bemutatott folyamat középső, a jogtudomány számára meghatározóan releváns elemére fókuszálunk és azt vizsgáljuk, a nemzetközi és a hazai szakirodalomra egyaránt támaszkodva, hogy miben ragadható meg a jogszabályok „minősége". Érvelésünk lényege, hogy ennek két aspektusa van. Az egyik a jogi-formális aspektus, a másik a tartalmi-közpolitikai aspektus. A „jó" a „minőségi" jogszabály mindkét tekintetben megfelelő. Mielőtt azonban a minőség kritériumainak meghatározásába, vagy reálisabban inkább elméleti kategorizálásába belemennénk, néhány megjegyzés megtétele elengedhetetlenül szükséges.

A minőség fogalma meglehetősen bizonytalan, ahogyan erre e kötet előző fejezete is egyértelműen utalt (ld. még Gajduschek 2014). Talán helyettesíteni lehetne az elméletileg kevésbé terhelt „megfelelőség" fogalmával, ám ez lényegét tekintve azonos problémákat vet fel. Megjegyzendő, hogy az egyik ilyen probléma, nevezetesen, hogy a minőség fogalomnak egyként van deskriptív és preskriptív (előíró, normatív) tartalma, sajátosan jelentkezik a jog minősége esetén, hiszen a jog (mint tárgy) lényege annak előíró, normatív jellege. Ennek a problémának a kifejtésére ehelyt nem vállalkozunk.

A két tényező közül a jogi aspektus minden esetben releváns. A tartalmi-közpolitikai aspektus azonban nem feltétlenül, ugyanis nem minden esetben határozható meg egy egyértelmű közpolitikai cél.[5] Ha

[5] Érdekes módon erre a tényre a nemzetközi szakirodalom kevéssé utal. Ennek elsősorban az lehet az oka, hogy ennek az irodalomnak jelentős része a nemzetközi

meggondoljuk, éppen a klasszikus jogterületeken (polgári jog, büntetőjog) nehéz a direkt közpolitikai célokat meghatározni. Ezek a jogszabályok gyakorta átmetszik a közpolitikai területek tagolását, számosat érintve ezek közül. Ezek valójában a társadalom normális működését vannak hivatva biztosítani, jórészt olyan ősi funkciókat ellátva egy már az állam által koordinált társadalomban, amelyek (például a kirívón közösség-ellenes magatartások üldözése, a megállapodások betartatása, a családi viszonyok, az öröklés stb. szabályozása) már az állam előtti társadalomban is szükséges funkciók voltak.

Az I.3. ábrán bemutatott három szakasz megnevezése nyilvánvalóan kapcsolódik a klasszikus német jogelmélet jogalkotás-jogalkalmazás dichotómiájához, amely azonban kevéssé ismert és részben kevésbé alkalmazható az angolszász rendszer (*common law*) világában. Állítjuk ugyanakkor, hogy ha jogszabályokról (*statute law*) van szó, amelynek szerepe egyébként az angolszász világban is egyre dominánsabb (Calabresi 1982), akkor az elemzési keret minden modern jogrendszerben adekvát.

A szakirodalomban megjelenő minőségi aspektusok gyakran többé-kevésbé nyilvánvaló ellentmondásban állnak egymással. Ilyen lehet a már az előző fejezetben is jelzett ellentmondás a stabilitás és a rugalmas alkalmazkodás, avagy divatosabban: a reziliencia követelményei között. A jogász számára még inkább magától értetődő ellenmondás áll fenn az mindennapi nyelven történő, közérthető jogszabályi szövegezés (a szakzsargon, a jogászi bikkfanyelv kerülésének) követelése[6] és a világos, egyértelmű, az egységes jogalkalmazást biztosítani képes szabályozás között. Ezekben az esetekben tehát nehéz egy-egy dimenzión számszerűsíthető ideált meghatározni, mivel a lényeg a megfelelő egyensúlyok megtalálásában van. [7]

---

fejlesztési területen született, amely számára a jog elsősorban különféle közpolitikák bevezetésének – gyakran túlértékelt – eszköze (World Bank 2017).

[6] Az angolszász szakirodalomban a *plain laguage* mozgalma több évtizedes múltra tekint vissza.

[7] Ezeket az ellenmondásokat leginkább explicit formában Vanterpool (2007) tekinti át.

Az alábbiakban javasolt elméleti keret egyrészt alkalmas lehet a jogszabályi minőség tisztább meghatározásra, ám ez nem feltétlenül segíti a releváns tényezők operacionalizálását, bizonyos esetekben meg is nehezítheti az empirikus kutatást egyszerűen azzal, hogy a kétségkívül releváns és hozzáférhető adatok nehezen illeszthetők ebbe a keretbe. Remélhetőleg ez az elvi probléma kevéssé jelentkezik a kutatások gyakorlatában. Másrészt elfedi vagy mesterségesen szétválasztja a gyakorlatban szorosan összekapcsolódó tényezőket. Nyilvánvaló például, hogy a jogalkotási folyamat, annak jellemzői szorosan összefüggenek a megalkotott jog minőségével.[8]

RÖVID SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Az alább áttekintett nemzetközi szakirodalom a jogi minőség minden lényeges aspektusát számba veszi, ám ebben számos tényező összekeveredni látszik. Éppen ez a benyomás hívta életre e fejezetet, amely megkísérli rendszerezni ezeket a meglátásokat, nem kis mértékben a szakirodalomban is megjelenő, ám talán nem kellően átgondolt tárgyalás alapján.

Az általunk ajánlott elemzési keret, ahogy azt fentebb bemutattuk, két lépcsőben kísérli meg ezt a tisztázást. Leválasztja a jogszabályt (mint a jogrendszerben megjelenő jogi szöveget) egyfelől az azt létrehozó folyamatról, a jogalkotásról, másfelől annak gyakorlati alkalmazásától, a jogalkalmazástól, amelyben ezen jogszabályok alkalmassága (közpolitikai alkalmassága, bizonyosan és jelentős részben

[8] Éppen ezért szinte minden elemzés a kettőt együttesen kezeli. Az empirikus társadalomtudományi kutatás számára, ráadásul, jobbára csak a jogalkotás hozzáférhető, illetve az ezekből nyert adatok tűnnek relevánsabbnak a minőség tekintetében (e kötetben is). A kifejezetten a jogszabályokra vonatkozó kvantitatív adatok, például a jogszabályok hossza, törvény-rendeleti hálózat stb., kevéssé értelmezhetők minőségi jellemzőkként. Bár ezek más, nem direkt minőségi szempontból, szintén relevánsak lehetnek a jogász számára.

jogi alkalmassága is) megmutatkozik. Maguknak a jogszabályoknak a tekintetében pedig egy jól elkülönített, és lehetőség szerint jól definiált, két tényezős elemzési keretet javasol: a formai-jogi-alkotmányos és a tartalmi-közpolitikai aspektust. E tekintetben figyelmen kívül hagyja a kötet I.1. fejezete négyes tagolása közül az eljárási, valamint a stabilitási dimenziót (bár ezeknek a gondolatmenethez való kapcsolódására még visszatérünk).

Az alábbiakban néhány, a jog és jogalkotás kapcsán talán legszélesebb körben hivatkozott szerző munkáiból emeljük ki azokat a részeket, amelyek arra utalnak, hogy a fenti elkülönítések, ha nem is olyan tiszta, vagy merev formában, de e szerzőknél is megjelennek. Crabbe (2012: 6) a jogszabályokkal foglalkozó monográfiájának elején ezt írja: „Két szempontot kell figyelembe venni: a jogalkotási folyamat mindenre kiterjedő megalapozottságát és az így előálló törvény megfelelőségét. Ehhez járul egy harmadik szempont is: milyen eredményesen fog az eredményül kapott törvény a gyakorlatban is működni?" Ez lényegében megegyezik az általunk is javasolt hármas szakaszolással.

Hasonlóképpen értelmezhető Mousmouti (2012: 194) megállapítása: „A minőség egyaránt függ a szabályozás folyamatától, valamint az elért eredményektől [ti. a létrejött jogszabályoktól] és azok valódi hatásától." Végül ugyanezt a logikát követik mindazok a tanulmányok, amelyek a jogalkotás folyamatát elemzik (Mousmouti 2012; OECD-Sigma 1997; Vanterpool 2007; Xanthaki 2010) és azok a kézikönyv jellegű, illetve gyakorlati igényű munkák is, amelyek a jogalkotás folyamatát írják le (Aitken 2013; Xanthaki 2013a; European 2016a; OECD-Sigma 1997) , egyébként nagyon hasonlóan a közpolitikai ciklus modelljéhez (Gajduschek–Hajnal 2010: 33, 177).

Ez a folyamat-leírás az egyébként meglehetősen eltérő anyagokban tartalmilag meglehetősen hasonló: magában foglalja (a) a közpolitikai javaslat/ötlet megfogalmazását, (b) annak a jogszabály-szövegező (kodifikátor) általi megismerését, megértését, (c) a jogszabály megszövegezését, valamint annak különféle jellegű el-

lenőrzését, elemzését,[9] majd (d) a jogszabály elfogadását, ezután (e) annak alkalmazását, gyakorlati megvalósítását, végül (f) az eredmények, hatások mérését-megfigyelését és elemzését.[10] Nyilvánvaló, hogy a (d) pontban jön létre az a jogszabály, amelynek elfogadásához az (a)-(c) pontokban összegzett jogalkotási folyamat vezetett, míg az (e) pont jelenti az általunk javasolt szakaszolás harmadik elemét. Értelmezés kérdése, hogy ez utóbbi elemhez kapcsoljuk az (f) fázist, vagy a ciklus logikát követve, visszacsatolásként értelmezve, már a jogalkotáshoz.

A második, már kifejezetten a megalkotott jogszabályi szövegekhez javasolt elemzési keret a formai-jogi-alkotmányos és tartalmi-közpolitikai elkülönítésén alapszik. Aitken (2013: 2) arra utal, hogy Crabbe a minőség három aspektusáról szólva a „kifejezés-formai", a „tartalmi-lényegi" és a gyakorlati működés aspektusai között tesz különbséget, míg Xanthaki (2013a) munkája kapcsán tartalmi, formai és folyamatbeli minőségi aspektusokról szól. Mindkét esetben megjelenik az általunk javasolt két elem, illetve utalás egy harmadikra, ami már a jogalkalmazás körébe esik. A jogszabályok szűken vett minőségére vonatkoztatva ez akkor illeszthető be az elemzésbe, ha az a megvalósíthatóságra (*feasibility*) utal. A megvalósíthatóság ugyanis nyilvánvalóan lényegi minőségi aspektusa magának a jogszabálynak mint szöveges rendelkezésnek is.

Gyakran ismételt példa e tekintetben, hogy a közgazdaságtani szempontból legjobb adó a drágakövekre kivetett adó lenne. Nyilvánvaló azonban, hogy ez megvalósíthatatlan, hiszen ezek tulajdo-

[9] Ennek rendje és szereplői országonként meglehetősen eltérőek lehetnek. Szakmai-jogi tekintetben pl. Franciaországban a Conseil d'État, míg Németországban az Igazságügyi Minisztérium játszik döntő szerepet. Vanterpool (2007: 196–198) alapján Magyarország is hosszú ideig a német modellt követte.

[10] Egyes dokumentumok ezt egy egységként kezelik, míg mások (pl. az EU jogalkotási anyaga) külön választja a folyamatosan végzett monitoringot, amelyben valószínűsíthetően az alkalmazhatóság jogi aspektusa nagyobb szerepet kap, és a végső értékelést, evalvációt, amelyben nyilván a társadalmi hatás közpolitikai aspektusa domináns.

nosairól az államnak nincs hivatalos információja.[11] A megvalósíthatóság vizsgálata a tényleges helyzet, az adott ország mélyebb ismeretét igényli, a jogtudattól, jogkövetési hajlandóságtól az állami intézményrendszer kapacitásáig, tényleges működésmódjának ismeretéig igen széleskörű gyakorlati tájékozottságot feltételez (van Aeken 2011: 56–57). Nem nyilvánvaló, hogy egy elemzés, amely vitatja egy új jogszabály várható hatásait, tekinthető-e jogszabályi elemzésnek,[12] és ha nem, akkor minek tekinthető.

Az elemzési keret szempontjából nézve ugyanezt a problémát felmerül, hogy a végrehajthatóság egyaránt jelentkezik jogi és közpolitikai aspektusból, bár nyilván részben eltérő konkrét módokon. A végrehajthatóság így bizonyos mértékig átmetszi ezt a szempontrendszert, ami logikailag talán abból következik, hogy túllép magán a jogszabályon és a gyakorlati megvalósítás folyamatát előlegezi meg a gondolkodás szintjén, és ezzel a harmadik szakaszt mintegy gondolatilag behozza a második, a jogi szövegek szakaszába.

Szerencsére találunk olyan példát is a szakirodalomban, amelyik a megvalósítást nem kezeli a jogszabály minősége önmagában vett aspektusaként. Mousmouti (2012: 194) szerint: „a minőség utalhat a jogalkotási minőségre és a szabályozási minőségre. Az előbbi, intézményi aspektus a jogszerűség, a hatékonyság és a jogbiztonság alkotmányos alapelveire utal, míg utóbbi, instrumentális aspektus a jogszabályoknak a gazdasági fejlődésben játszott szerepére utal." Másutt világossá válik, hogy ez utóbbi inkább az általános társadalmi jólétre vonatkozik. A Xanthaki (2010) által alkalmazott, piramisba foglalt elemzési keret is lényegében a kettős felosztást tükrözi, amennyiben a piramis felső két eleme (*efficacy*, *effectiveness*) a

[11] Ugyanez áll egyébként az 1990-es években elfogadott ún. pitbull-törvényre is, amely előírta, hogy ilyen kutya nem kerülhet forgalomba, illetve a tulajdonosok számára előírta ivartalanításukat (amit tudomásunk szerint egy-két fő tett meg). A pitbullok fajtája ugyanis vitatható (pl. azonos lenne a staffordshire terrierrel) és tulajdonosaikról nincs nyilvántartás.

[12] Erre épp a Sajó (1979) által jelzett tisztázatlanságok okán sem lehet egyértelmű választ adni.

közpolitikai, míg az alsó kettő (egyértelműség, pontosság, érthető szövegezés stb.) a jogi szöveg szintjére utalnak, igaz jóval szűkebb tartalommal, mint az általunk javasolt. van Aeken (2011: 53–54) kifejezetten a jogszabály jogi és közpolitikai aspektusairól beszél, mint amely szempontokra az értékelést alapozni lehet.

Az itt bemutatott és a további, részletesen nem elemzett szövegrészlet azt mutatja, hogy az általunk javasolt elemzési keret, annak mindkét része megjelenik a szakirodalomban, még ha nem is pontosan ebben a formában és nem is ilyen határozott egyértelműséggel, vagy ha úgy tetszik: merevséggel. Az alábbiakban a formai-jogi-alkotmányos és a tartalmi-közpolitikai aspektus mibenlétét kíséreljük meg mélyebben megvilágítani.

A formai-jogi-alkotmányos megfelelőség (minőség) a jogszabályokban

A jogszabály-előkészítés vagy jogszabály-tervezet megszövegezés[13] egyik aspektusa a jogi jelleghez kötődik, és arra utal, hogy a megszövegezett jogszabály minden szempontból jól illeszkedik a jogrendszerbe. Hogy ez pontosan mit jelent, azt meglehetősen nehéz meghatározni. Ennek egyik oka, hogy a jog mibenléte sem tisztázott. Kérdés, hogy a jogot az állami akarat megjelenéseként értelmezzük-e, s mint ilyet a közösségi célok elérése domináns eszközének, vagy a konfliktus-kezelés és -megoldás eszközének tekintjük-e.

Előbbi jellemzőbb a kontinentális, írott jogon alapuló, ún. „civil law" rendszerekre, utóbbi pedig az angolszász, ún. „common law" rendszerekre.[14] További eltérés, hogy a jogban az állam által az állampolgárok irányában kifejezett kötelezést (kötelezettségeket) látjuk, vagy sokkal inkább az állami akaratot is korlátozó jogot, amely

[13] A nemzetközi szakirodalomban egyszerűen „drafting" (*legislative* vagy egyéb).

[14] Bár az angolszász jogelmélet korai nagy alakja Austin (1875) is alapvetően az előbbi felfogás keretében értelmezte a jogot.

útját állja az egyéni önkénynek, kikényszeríti a jogegyenlőség elvét, védi a kisebbségeket és az alapjogok mindenek felett és előtt álló tiszteletben tartását követeli meg. Utóbbi felfogás jellemzi a modern nyugati jogrendszereket, Kelet-Közép-Európát, és benne talán Magyarországot is ide sorolva, míg előbbi az ázsiai jogi kultúrák meghatározó, általános jellemzője (Jany 2016).

A jog, illetve a jog uralma a nyugati világban egy történeti folyamatban jelent meg. Lényege, hogy a jog, amelyet a demokráciákban az állampolgároktól függő entitások alkotnak meg, általános, mindenkire egyformán alkalmazandó normákat határoz meg, ellentétben az uralkodó egyedi, akár önkényes és részlehajló döntéseivel. Fuller (1978) a következő elemeket nevesítette, mint a joggal (valójában a működő jogrendszerrel) kapcsolatos elvárásokat: (1) a jogszabályoknak általánosaknak kell lenniük (nem lehetnek egyes személyekre szólóak); (2) a jogszabályokat ki kell hirdetni, nyilvánosaknak kell lenniük, hogy az emberek megismerhessék azokat az elvárásokat, amelyekhez igazodniuk kell; (3) a visszamenőleges jogalkotás nem megengedett; (4) a jognak érthetőnek kell lennie; (5) a jognak ellentmondástól mentesnek kell lennie; (6) a jog nem követelhet meg olyat, amit az érintettek nem tudnak végrehajtani; (7) a jognak viszonylagosan stabilnak kell lennie; (8) a leírt jogszabályok és a joggyakorlat között egyezésnek kell lennie (a jogalkalmazás nem szakadhat el a jogi normáktól).

A konkrét jogalkotás esetében ezek a szempontok talán kevéssé alkalmazhatók, ugyanakkor a jogi megfelelőség a jogszabály lényegi eleme, amely nélkül nem lehet szó jogi minőségről, sőt, hiányában akár a jogszabályi jelleg is megkérdőjelezhető. Érdekes módon a nemzetközi szakirodalomban a formai-jogi-alkotmányos aspektus tárgyalása kevéssé van jelen. Sokkal nagyobb szerepet kap a tartalmi-közpolitikai megfelelősség. Ennek egyik oka lehet, hogy az irodalom jó része az ún. fejlesztéspolitikai (*development*) kontextusban születik, ahol a hangsúly a konkrét közpolitikán van, miközben a szerző általában nem ismeri az adott ország jogrendszerét, gyakran annak legalapvetőbb jellemzőit sem.

Ha ettől el is tekintünk, nyilvánvaló, hogy a jogi minőség nagyban függ az adott ország jogrendszerének sajátságaitól, amivel kapcsolatban éppen ezért nehéz általános megállapításokat tenni.[15] Némileg meglepő, hogy az EU jogalkotásához kapcsolódó kézikönyv jellegű kiadvány is szűken szól a jogi aspektusról.[16] A hazai szakirodalom (Drinóczi & Petrétei 2004b; Kampis 1995; Tamás 2009; Drinóczi 2010; Tóth J. 2019) ugyanakkor éppen erre az aspektusra fókuszál, és érzékelhetően nem igazán tud mit kezdeni a közpolitikai aspektussal.[17]

Az alábbiakban, bevallottan kezdeti lépésként, bizonyára hiányos, kiegészítendő, és nem is kellően rendszerezett listát mutatunk be, amely a formai-jogi-alkotmányos megfelelőség legfontosabb aspektusait öleli fel.

[15] Az általam olvasott irodalomból a jog aspektus tárgyalásába jobban belemenő szerzők egy konkrét országhoz kapcsolódtak, monografikus jelleggel (Crabbe 2012; Zander 2015).

[16] Valamivel részletesebb e tekintetben Vanterpool (2007) összehasonlító munkája.

[17] Kampis (1995) munkája bevallottan a jogszabály-szövegezés szűken vett feladatára koncentrál, ezért érthető, ha a tartalmi-közpolitikai oldalt negligálja. Tamás András (2009: 201) a szakmai előkészítő anyagok szükségességét megkérdőjelezi, azokat sokszor fölösleges időhúzásnak tekinti, de mindenképpen a jogalkotástól idegen és ahhoz szükségtelen elemként tekint azokra. Vagyis a szerző határozottan kizárja a jog tartalmi-közpolitikai oldalát mint irrelevánsat. A jogalkotással foglalkozó legutóbb megjelent kötet (Tóth J. 2019) a jogszabály tartalmi-közpolitikai aspektusával lényegében egyáltalán nem foglalkozik. Drinóczi (2010: 292) az általa tárgyalt tízlépcsős jogalkotási folyamat első lépcsőjeként azt veti fel, hogy a politikusnak világos „instrukciót" kellene adnia. Az instrukcióktól elvárható, hogy „tartalmazzák a szükséges háttér-információkat, a jogalkotás céljának világos és teljes meghatározását; az alapvető cél eléréséhez szükséges eszközöket; az összes eddig ismert […] tapasztalatot, az ezekből levont következtetéseket, illetve a várható nehézségeket." Vagyis a szerző a teljes tartalmi–közpolitikai hátteret a politikustól várja, meglehetősen életszerűtlen módon, hiszen az mindenhol jórészt a szakértő apparátusok feladata. (Minderről részletesebben ld. Jugovits 2016; Gajduschek 2016.) A közpolitikai ciklushoz leginkább közelálló tárgyalást (Drinóczi & Petrétei 2004) tankönyvében találjuk *A belső jogalkotási eljárás* címszó alatt. Itt megjelenik a probléma elemzése, a célmeghatározás, az alternatívák keresése és elemzése, igaz a könyv egészében némileg idegen testként.

1. Az elfogadás megfelelősége. Ez nagyjából négy elvárást foglal magában: az arra feljogosított szerv, a megfelelő eljárásban, a megfelelő formában hozza meg a jogszabályt és hirdessék azt ki a *Magyar Közlöny*ben (NKE 2019: 37). Ezt az aspektust a hazai jogi tankönyvek a „jogszabály érvényessége" címszó alatt tárgyalják. Ez magában foglalja, hogy a jogszabályt megfelelő szinten hozzák meg. Így például a kizárólagos törvényhozási tárgyak nemzetközileg is ismert fogalma kijelöli azokat a témaköröket (például adókivetés, költségvetés meghatározása), amelyeket csak törvénnyel lehet szabályozni. Egyes témakörökben pedig sajátos eljárásban lehet a törvényt megalkotni. Általában ilyen a jogszabályi hierarchia csúcsán álló alkotmány, és Magyarországon ilyenek a sarkalatos törvények is. Bár mindez a jogalkotási folyamathoz kapcsolódik, és így joggal vethető fel, hogy logikailag nem illeszkedik a „jogszabályi szöveg minőségi" kategóriájába, de talán indokolható ez az eljárás azzal, hogy ennek hiányában a jogszabály nem is tekinthető jogszabálynak.
2. A jogszabálynak meg kell felelnie az adott országban meghatározott, így országonként jelentősen eltérő formai szempontoknak is. Ilyen szempontok a jogszabályok megnevezése és számozása, mikro szintű tagolása (Magyarországon paragrafusra, számozott bekezdésre és így tovább, másutt szakaszokra), illetve makro-szintű tagolása (címek, alcímek alkalmazása stb.). Vannak bizonyos tipikus elemek a jogszabályokban, amelyeknek szintén meg kell felelniük az írott vagy szokásjog által szabályozott normáknak. Ilyen például a jogszabály céljának rögzítése,[18] vagy a fontosabb fogalmak maghatározása (akár szövegesen, akár más jogszabályra történő utalással) a jogszabály elején, vagy a hatályba léptető és átmeneti szabályok a jogszabály végén. A sort még hosszan lehetne folytatni (ld. erről részletesen Tóth J. 2019). Az ezekre vonatkozó főbb szabályokat Magyarországon a jogalkotási törvény, a részletesebb szabályokat pedig miniszteri rendelet rögzíti.

[18] Ez Magyarországon, illetve a régióban általában nem elvárás.

3. Az adott jogszabálynak illeszkednie kell a jogrendszer egészébe. Ez talán a legfontosabb elvárás, hiszen egy önmagában nem megfelelő törvény csak az általa szabályozott területen okoz problémát, az azonban, amely nem illeszkedik a jogrendszerbe, e rendszer egészét rontja le. Ugyanakkor éppen ez az aspektus, amit rendkívül nehéz elméleti szinten megragadni.
   a. Általánosságban az illeszkedés hiányát az jelzi, ha a jogszabály ún. joghézagot keletkeztet vagy jogszabályi ütközést, ún. normakollíziót generál és ezzel megbontja a jogrendszer feltételezett logikai zártságát. Előbbi arra utal, hogy egy élethelyzet, amelyet jogilag szabályozni kellene, nincs szabályozva, utóbbi pedig arra, hogy két vagy több jogszabályi rendelkezés ellentmond egymásnak. Az ilyen helyzetet a jogtudósok, vagy gyakrabban a gyakorlati szakemberek érzékelik s jelzik. Ez tehát a minőség egy negatív indikátora.
   b. Különös probléma, ha az adott jogszabály a jogszabályi hierarchiában magasabban elhelyezkedő normával ütközik. Erre létezik a jogrendszerbe épített megoldás, amit a „lex superior derogat legi inferiori" elve fejez ki, amely szerint ilyenkor a magasabb szintű norma érvényesül. Formailag ezen az alapon semmisíti meg az Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabályt.
   c. A jogszabálynak megfelelően kell alkalmazni a fogalmakat. Lehetőség van egyes fogalmak definiálására. Ugyanakkor, ha ez nem történik meg, akkor a jogalkalmazás más jogszabályokat vesz alapul. Egyes, a jogrendszer széles körében alkalmazott fogalmak pedig általában a jogrendszer egyetlen pontjára utalnak. Így például a család, a közvetlen hozzátartozó, a szerződés stb. fogalmai a Polgári Törvénykönyvben kerülnek meghatározásra, és más területeken is ezt alkalmazzák. Ha egy jogszabály ettől eltérően alkalmazza a fogalmat, akkor ennek különösen indokoltnak kell lennie és pontos definíciót kell adni a szövegben. A jog rendszerszerűségének egyik meghatározó eleme éppen ez, a fogalmak és jogintézmények egymásra utaló rendszerének szövedéke. Más esetben egyes fogalmaknak

(pl. szándékosság, gondatlanság vagy a tulajdon) nagyobb jogterületekre vagy a jogrendszer egészére nézve pontosan rögzített, jogdogmatikailag is kidolgozott tartalmuk van, ezért e kifejezéseket csak így lehet használni.

4. Az alapjogok szerepe. A jogszabályok nem hághatják át, nem sérthetik az alapjogok által kijelölt határokat. Ez a modern jogállamokban rendkívül erőteljes korlát. Mivel a legtöbb országban az alapjogok az alkotmányban rögzítettek és értelmezésüket az alkotmánybíróságok kijegecesítik, így ezek tiszteletben tartása egyben a jogszabályi hierarchia elvéből is következik.[19] Az egyént védő alapjogokhoz kapcsolódnak a kisebbségeket védő szabályok, illetve a diszkrimináció tilalma. Mindezek a jogalkotás lényeges korlátait jelentik, amelyek tiszteletben tartását jelentős jogi intézményrendszer biztosítja minden jogállamban.
5. Az általános jogelveknek való megfelelés. Ezek az elvek gyakran explicit formában jelennek meg. Ilyen például a visszaható jogalkotás tilalma. Mások, mint a szubjektív, az „elkövető" vétkességét feltételező felelősségi alakzatok preferálása az objektívvel szemben kevésbé egyértelműen megfogalmazott, de a jogászok nagy része által osztott elvek. Mindkettő azon az egyszerű megfontoláson alapul, hogy a jog fő célja a cselekvők magatartásának

[19] Itt nem tárgyalható kérdés, hogy vajon mennyire elfogadható (politikailag pedig mennyire tartható) az egyénhez kötődő alapjogok korlátlan védelme a közösség érdekével szemben; különösen, ha elfogadjuk, hogy a kettő ütközése esetén a mérlegelés lehetősége teljesen kizárt (Dworkin & Waldron 1984). További probléma, hogy az alapjogok közötti viszony dogmatikailag tisztázatlan (pl. nincs közöttük rangsor), ezért amennyiben az áthághatatlan alapjogok ütköznek, akkor annak kezelésére nincs általános szabály, azt egyedileg kell elbírálni. Az Alkotmánybíróság ezt a meglehetősen bizonytalan tartalmú „szükségesség és arányosság" tesztje alapján teszi meg. További problémát jelent, hogy az alapjogok több generációja különíthető el, amelyek jelentős részben eltérő logikát követnek. Az első generációs alapjogok az államtól elsősorban tartózkodást követelnek meg (pl. ne korlátozza a vallás, a szólás, a gyülekezés szabadságát). A második generációs alapjogok viszont az állam aktív (és költséges) tevékenységét várják el az oktatás vagy az egészségügyi ellátás biztosítása érdekében. A két szemlélet együttes jelenléte olykor nyilvánvaló logikai – és így jogi – ellentmondásokat generál.

befolyásolása. Ez azonban nem várható el, ha a cselekvés időpontjában a jogszabály még nem volt ismert, vagy ha a felelősségre vonás akkor is fenyeget, ha a cselekvés következménye nem róható fel a cselekvőnek. Hasonló elv például az, hogy főszabályként a jogi eljárás kezdeményezőjének kell bizonyítania állítását (bizonyítási teher). Ezek a jogot általában átható elvek – tudomásunk szerint – nem kerültek szisztematikus összegyűjtésre és tárgyalásra. Egyes nagy jogterületeknek is megvannak a maguk sajátos elvei, amelyeket szintén figyelembe kell venni. A közjog például a felek eltérő hatalmi pozícióját tételezi, míg a magánjog a felek egyenlőségét; előbbi tipikus jellemzője a kógens (általánosan kötelező) szabályozás és a kötelezés, míg utóbbi esetében meghatározó a felek megállapodása stb. A jogi képzés során ezeket az elveket a joghallgatók szinte észrevétlenül, reflektálatlanul sajátítják el, ám a jogszabály jogrendszerbe való illeszkedéséhez ezek figyelembevétele elengedhetetlen.

Bizonyára több olyan tényező van, amelyek a fenti felsorolásban nem jelennek meg, de a színvonalas jogalkotásnak ezekre tekintettel kell lennie. A felsorolás talán tovább bővítendő, pontosítandó, de az is lehetséges, hogy lehetetlen teljes felsorolást adni. A felsorolásból hiányzó egyik elem az „alkotmányosság". Ez olyan minőségi elvárás, amely számos tanulmányban megjelenik, noha általában meglehetősen tisztázatlan tartalommal. Amennyiben ezt az aspektust külön elemként emeljük be ebbe a felsorolásba, akkor annak magában kell foglalnia (a) az alkotmányban rögzített eljárások betartását (mely szerv, mit, hogyan tehet meg); (b) a jogszabályi hierarchiának azt az aspektusát, hogy minden szerv csak a magasabb szinttől (szervtől, illetve jogszabályból) kapott felhatalmazás alapján alkothat jogszabályt, illetve alkalmazhat jogot.

A hatalmi ágak megosztása a modern jogállami alkotmányoknak szintén fontos alapelve. Ezek az elemek azonban ismét a jogalkotás és a jogalkalmazás jogszabályi szövegen túli világára utalnak, amelyeket kizárni javaslunk ebből az elemzési szintből. Az „alkotmá-

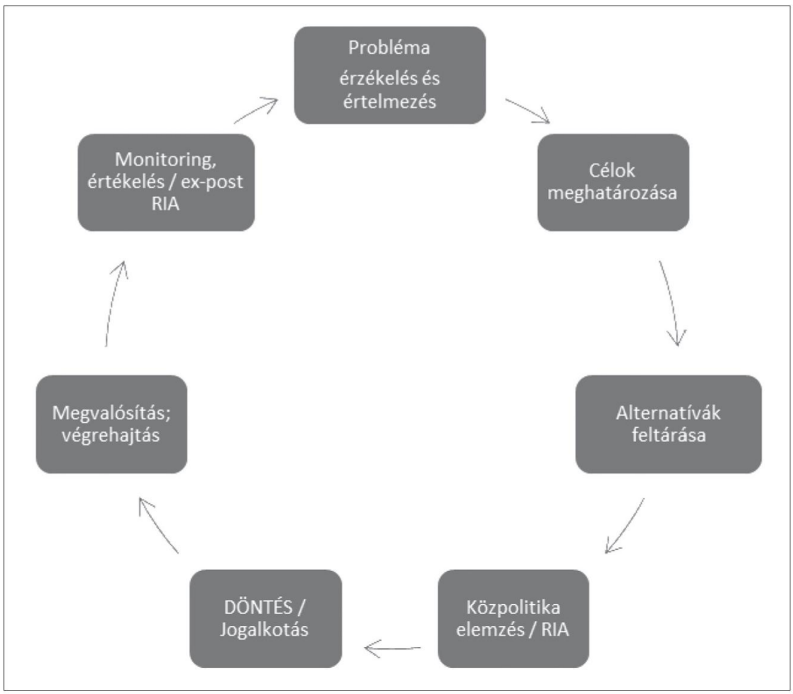
nyosság" számos más elemét ugyanakkor belefoglaltuk a fenti felsorolásba. Ilyenek az alapjogok tiszteletben tartása vagy a jogszabályi hierarchia.

A TARTALMI-KÖZPOLITIKAI MINŐSÉG ASPEKTUSA

A közpolitikai aspektus kevésbé meghatározó a jogtudományban, főleg a kontinentális, és azon belül a német-orientációjú jogtudományban, amilyen a magyar is. Meg kell azonban jegyezni, hogy az a gondolat, hogy a jognak van egy tartalmi oldala, társadalmi célja, funkciója nem idegen a német jogelmélettől sem. Jhering, aki korának talán legelismertebb római jog professzora volt,[20] azt hangsúlyozza, hogy a jog társadalmi célok elérését szolgálja. Roscoe Pound (2017), az Egyesült Államokban a 20. század elején a jogra mint a társadalmi célok elérésének eszközére tekintett, a „társadalmi mérnökösködés" kifejezéssel is hangsúlyozva ezt a szemléletet. Az Egyesült Államokban, de talán az angolszász világban általában is domináns ez a lényegében közpolitikai szemlélet. A jog ebben az esetben a közpolitika egyik eszköze, igaz az egyik legmeghatározóbb eszköz, például a gazdasági-pénzügyi ösztönzők, vagy a tájékoztatás-meggyőzés mellett (Howlett & Ramesh 2003: 87–118; Weimer & Vining 2011: 235–247).

Ebben a kontextusban tehát az a kérdés, hogy a jogi szabályozás mennyiben képes kiváltani az általa elérni kívánt célt. Ehhez a közpolitikai ciklus (Jann & Kai 2007) mint racionális döntéshozatali modell (Gajduschek & Hajnal 2010: 173–184) adhatja meg a kulcsot. Figyelemre méltó, hogy a legtöbb, fentiekben már bemutatott, a témában meghatározó jelentőségű szöveg pontosan a közpolitikai ciklus logikáját követi. Igaz ez az állítás nem csak a praktikus kézikönyv jellegű kiadványokra (European 2016a; OECD-Sigma

[20] Általában a római jogot tekintik a jogdogmatika kiindulópontjának, illetve hosszú évszázadokig a csúcsának.



I.4. ábra. A közpolitikai ciklus ábrája (utalva a jogi folyamatra)

1997a; 1997b), hanem a leíró jellegű anyagokra és tanulmányokra is (OECD-Sigma 1997; Vanterpool 2007; Xanthaki 2013a).

A közpolitikai logikából következik, hogy a jogi szabályozás valamilyen célt, célokat szolgál. A hazai jogszabályok túlnyomó többségében – és úgy tűnik a régió több más országában is (Staroňová 2010) – a célok nevesítése hiányzik a jogszabályokból. Ennek egyik oka, hogy a cél-eszköz logika idegen a jogászi gondolkodásmódtól.

A jogszabálynak alkalmasnak kell lennie a cél elérésére. Lennie kell egy kiforrott és reális elképzelésnek arról, hogy a jogszabályban foglaltak miként váltják ki a megcélzott társadalmi hatást. Itt valójában az ún. programmodell (Gajduschek & Hajnal 2010:

110–113) kialakításáról van szó, amelyet a szabályozás ilyen vagy olyan módon tükröz. Ennek reális feltételezéseken, a közpolitika környezetének alapos ismeretén (így a kockázatok felmérésén) kell alapulnia, és ezt is figyelembe véve alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél(ok) elérésére. A közpolitikák működéséhez, gyakorlati megvalósításához általában szükséges az erőforrások felmérése, azok biztosítása, a személyi, szervezeti és technikai, valamint az egyéb feltételek megteremtése.

Ez nálunk gyakran arra hivatkozva marad el, hogy a már meglévő jogalkalmazó apparátusok egy újabb feladattal már nem terhelhetők (a terhelés mértékének és az apparátus kapacitásának felmérése nélkül). Általában elvárás, hogy a jogszabály tényleges társadalmi hatását a jogalkalmazás során felgyűlt tapasztalatok és információk alapján idővel áttekintsék. Ez az áttekintés pedig visszacsatolásként szolgál a későbbi jogalkotáshoz, a jogszabály módosításához vagy akár hatályon kívül helyezéséhez is. Az I.4. táblázat a legfontosabb tartalmi követelmények mibenlétét tekinti át, és azt, hogy miként jelennek meg a jogrendszeren belül.

Ezek a tartalmi elemek töredékesen vagy egyáltalán nem jelenek meg a magyar jogrendszerben (Gajduschek 2012, 2016). Ennek kimutatására, legalábbis részben, az adatbányászat eszközeivel is lesz lehetőség.

A jogrendszerről, mint írott jog előtti és utáni szakaszról

Ahogy azt az I.3. ábra bemutatja, a jogszabályi szövegek – kvázi virtuális – világa előtt a jogalkotás társadalmi-politikai folyamata található, míg a szövegek tényleges megvalósulása, a jog érvényesülése az ex lege jogkövetésen, illetve az állami jogalkalmazáson keresztül történik. Míg a jogrendszerré összeálló jogi szövegek elsődlegesen a jogászt érdeklik, addig az azt megelőző és követő folyamatok a társadalomtudomány, különösen a politikatudomány, a politikai és jogszociológia számára relevánsak.

I.4. táblázat A közpolitikai aspektusok megjelenése a jogban

A közpolitikai folyamat szakasza	*A tartalmi-közpolitikai minőségi elem megjelenése a jogban*
A probléma meghatározása és megértése	Tipikusan nem jelenik meg a jogszabályban, hanem annak előkészítő dokumentumaiban (hatáselemzés: RIA) Lehet utalás a jogszabály elején a problémára, a célmegjelöléssel együtt
Célok meghatározása	Általában az adott jogszabály elején (preambulumban vagy az első bekezdésekben)
Célelérés módja (programmodell)	Az előkészítő dokumentumoknak meghatározó eleme ennek tisztázása, a megvalósítás társadalmi környezetének felmérésére alapozva A jogszabály gyakran éppen ezt mechanizmust rögzíti részleteiben, természetesen a jog normatív logikája szerint strukturálva (amiből számos esetben nehezen fejthető vissza a közpolitikai hatásmechanizmus)
Erőforrások, szervezés	Ezek a tényezők gyakran nem az adott jogszabályban jelennek meg, hanem más jogszabályokban, többek között a költségvetési törvényben, a szervezeti normákban, pl. a hatáskör telepítésével
Utólagos hatásvizsgálat	Elvileg erről rendelkezhet az adott jogszabály pl. a záró rendelkezésekben Gyakoribb, hogy ezt általánosan más jogszabályok rögzítik a jogszabályok széles körére határozva meg tartalmi és eljárási szabályokat, esetleg felállítva külön szervezeti egységeket

Az alábbiakban vázoljuk, hogy melyek lehetnek a releváns kérdések a jog előtti és utáni szakasz tekintetében. E fejezet fókuszára tekintettel az a releváns, ami kapcsolódik a jogszabály minőségéhez és annak két, formai és tartalmi aspektusához. Ez az első szakasz esetében egészen nyilvánvaló, hiszen a jogalkotás végterméke, a jogalkotási folyamat outputja, maga a megalkotott jogszabály. A második szakasz pedig a jogszabály hatásának és alkalmazhatóságának, így a jog társadalmi hatásának, végső lényegének mércéje.

Mindez azt is jelenti, hogy e két szakasz kapcsán nem vizsgáljuk azokat az aspektusokat, amelyek az adott területen rendkívül relevánsak, de nem kapcsolódnak közvetlenül a jogszabályi minő-

séghez. Így például a jogalkotás kapcsán az egyik leglényegesebb kérdés, a közpolitikai (*policy*) és a hatalom-politikai (*politics*) szempontok egymáshoz való viszonya. Ez azonban csak áttételesen érinti a jog minőségét.

A JOGALKOTÁS MINŐSÉGI JELLEMZŐIRŐL

Nem könnyű a jogalkotás minőségi jellemzőiről határozott, a nemzetközi szakirodalmon nyugvó állításokat megfogalmazni. E tekintetben általánosan alkalmazható szakirodalmat nem találtunk. Már eleve a jogalkotás folyamatát szélesebb körben vagy összehasonlító jelleggel megjelenítő irodalom is alig létezik. Az összehasonlító jog magára a jogra, annak intézményeire, esetleg még a jogalkalmazás folyamatára koncentrál, a jogalkotás abban nem, vagy csak perifériálisan jelenik meg. Igaz ez mind a klasszikus munkákra (David 1975; Zweigert & Koetz 1992), mind az újabb gyűjteményes áttekintésekre (Adams & Heirbaut 2015; Örücü & Nelken 2007).

Általában egy-egy ország, tipikusan angolszász ország jogalkotási folyamatát mutatják be a folyamatot leíró munkák, mint amilyen Crabbe (2012) vagy Zander (2015), de kivételesen találunk kontinentális jogrendszerekből is példákat (Voermans 2009). Ezek azonban leíró jellegűek, és bár kimondva-kimondatlanul lehet céljuk a jó megoldások bemutatása, bizonyosan nem céljuk, hogy bemutassák a jogalkotási folyamat sajátságai és annak végeredménye közötti összefüggéseket. Másként fogalmazva, nem bizonyítják, hogy az egyes megoldások hozzájárulnak a jobb minőségű jogszabályok megszületéséhez, illetve mely megoldások, milyen minőségjavulást eredményeznének.

E tekintetben leghasznosabbak azok az útmutatók, amelyek a „jó jogalkotási folyamathoz" kívánnak iránymutatást adni (pl. European 2016a; OECD-Sigma 1997b). Ezek ugyanakkor formailag nem tekinthetők tudományos munkáknak, tartalmilag pedig kísérletet sem tesznek annak bizonyítására, vagy akár bemutatására, hogy az

egyes jogalkotási megoldások, technikák miként és főleg mely pontokon javítják magának a jognak a minőségét. Ajánlásuk egyfelől azon alapszik, hogy az összességében sikeresnek tartott országok és államok modelljét állítják példaként, implicite azt feltételezve, hogy ezek folyamatainak másolása egyben az ezekre jellemző magas minőségű jogalkotáshoz is elvezet.[21]

Másfelől azonban az ezekben foglaltak a józan belátásra is apellálnak. A józan belátás alapja talán a racionális döntéselmélet alapvetéséből kiindulva az lehet, hogy a jó döntés (így a jó jogalkotási döntés is) igényli, hogy meghatározzuk a célt és ehhez rendeljük az eszközöket. Erre már a jogszabály tartalmi minősége kapcsán is utaltam. A folyamat esetében ez azt jelenti, hogy a döntéshozók a lehető legpontosabban, de legalább nagy vonalakban tisztázzák, hogy mit akarnak elérni, és vázoljanak egy olyan cselekvési tervet, amely az adott társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális stb. környezetben reálisnak tekinthető, olyannak, ami elvezethet a kívánt cél teljesüléséhez. Ehhez, vagyis a minőségi döntés megalkotásához elsősorban információra van szükség.

A közpolitika cél meghatározása a demokratikus politikai rendszerekben az állampolgári akarattól közvetlenül vagy közvetve függő politikusok feladata, míg az ún. szakmai szempontokat elsősorban a közigazgatási, a minisztériumi apparátusok jelentik. Ez a szakértelem – elvileg – magában foglalja (a) az adott életszféra (pl. oktatásügy, energetika stb.) mélyebb ismeretét, (b) közpolitikai-elemzői ismereteket és (c) jogalkotási ismereteket is. Természetesen ezek az ismeretek a minisztérium apparátusában szétszórva találhatók meg, de a minisztérium összehangolt működésmódjának biztosítania kell, hogy ezek szinergikusan tudjanak hatni és képes legyen a releváns ismereteket felhasználni.

[21] Megjegyzendő, hogy ez a felfogás – ti., hogy az *international best practice*-t csak meg kell mutatni a lemaradóknak, és ha azok is ezt a mintát követik, könnyen felzárkóznak – egyre többen kritizálják az egyes társadalmak eltéréseire hivatkozva. E felfogásnak kitűnő, intelligens és a témában különösen releváns összefoglalását adja: World Bank 2017.

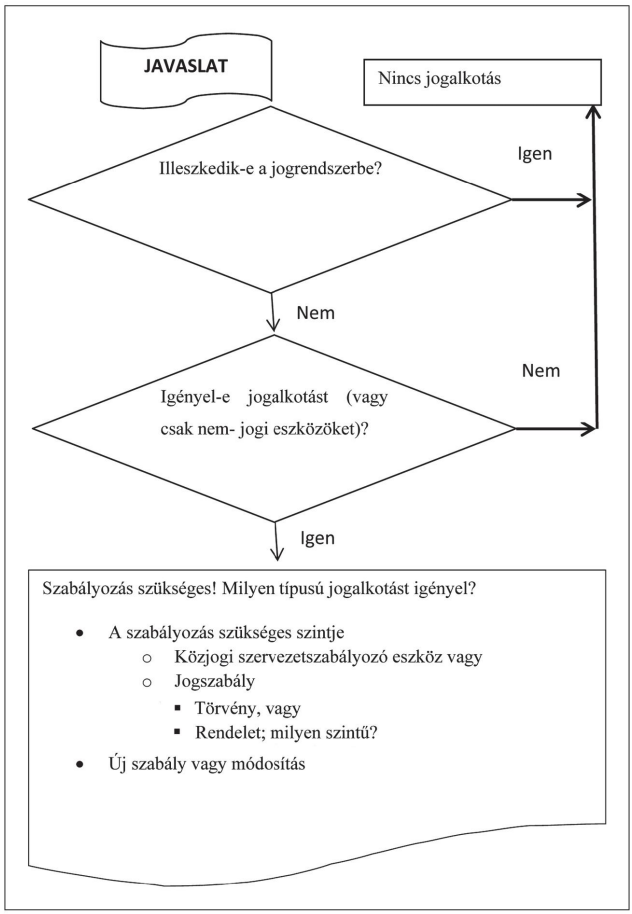
A jogszabály-előkészítés tipikusan a minisztériumokban indul. Ez azonban nem jelenti, hogy kizárólag a minisztériumi apparátus vesz abban részt. Jelentős szerepet kaphatnak külső szervezetek, tipikusan kutatóhelyek, egyetemek, másfelől pedig alapvetően üzleti alapon működő tanácsadó cégek, és gyakran non-profit alapon működő think tank-ek. Ezek általában a közpolitikai probléma mélyebb megismerésében, vagy az alternatívák szisztematikus, kvázi-tudományos elemzésében nyújtanak segítséget.

Következő lépésként a tervezetet, amely nem feltétlenül van még jogszabályi formába öntve a többi tárca is megkapja véleményezésre. Ez a „több szem többet lát" hüvelykujj-szabályának is megfelel, de biztosítja azt is, hogy más minisztériumok más aspektusból, más célrendszerből vizsgálva értékeljék a tervezetet.[22]

További fontos elem a társadalmi egyeztetés, amelynek során az érintettek jelezhetik észrevételeiket. Ez egyfelől azért hasznos, mert ezek a csoportok gyakran tájékozottabbak a problémát, annak jellemzőit illetően, hiszen ők annak az érintettjei. Másfelől a döntéshozónak lehetősége van felmérni a várható reakciókat, ami politikailag is fontos, de a döntés megvalósíthatósága is nagyban függ attól, hogy az érintettek a végrehajtás során támogatni vagy inkább akadályozni, szabotálni fogják azt.

A fentiekben a közpolitikák formálásához általában figyelembe veendő szempontokra utaltam. A közpolitikáknak azonban csak egy része igényel jelentősebb jogalkotási feladatot. Ezekben az esetekben további szempontok határozhatók meg a „jó jogszabály-előkészítés" kapcsán. Elsőként vizsgálni szükséges, hogy az adott cél elérésének valóban legjobb eszköze-e a jogalkotás? Az ezzel kapcsolatosan felmerülő kérdéseket az I.5. folyamatábrával lehet összefoglalni.

[22] Nyilván eltérően viszonyul például egy zöldmezős vegyipari beruházáshoz a pénzügy, amely újabb adókat, a munkaügy, amely újabb munkahelyeket remél, és az agrártárca, amely az elveszett termőterület, vagy a környezetvédelem, amely a szennyezés miatt aggódik.



I.5. ábra. Döntés a jogalkotásról

Amennyiben jogalkotásra van szükség, akkor nagyon fontos a döntés kezdeményezője és a jogszabály szövegezője közötti összhang; az, hogy a szövegezést végző személy pontosan értse, hogy mit kíván elérni a kezdeményező, és ennek megfelelően fogalmazza meg a szabályt (Vanterpool 2007; Xanthaki 2013a). Ehhez, ahogy arra szintén

többen utalnak, akár több egyeztetésre is szükség lehet. A jogalkotás feladata különleges képességeket igényel. Fontos, hogy ez a kapacitás akár az egyes minisztériumokban, akár központosított módon rendelkezésre álljon (OECD-Sigma 1997b; Vanterpool 2007).

Végül a jogszabályi rendelkezések hatásának felmérésére szolgál a jogszabályok hatásvizsgálata (*Regulatory Impact Assessment*), amelyet majd' minden iránymutatás említ és ajánl, és amelynek önmagában is igen jelentős szakirodalma van, magyar nyelven is (Orbán & Kovácsy 2005; OECD-Puma 1999). A hatásvizsgálat elvégzését már az 1987-es és a 2010-ben elfogadott új jogalkotási törvény is előírja. A hatásvizsgálatnak funkciójában (és részben technikáiban) a közpolitika-elemzéshez hasonlóan jelentős szerepe lehet a döntéshozatal előtt (*ex ante:* a várható hatások előrejelzésével) és után (*ex post:* a bekövetkezett, szándékolt és szándékolatlan hatások számbavételével). Ennek elvégzésére gyakran vonnak be külső szervezeteket, de lehetséges, hogy a kormányzaton belül alakítanak ki külön erre specializált szervezeti egységeket.

Annak belátása azonban, hogy a fenti oldalakon bemutatott feltételek megléte valóban és általában hozzásegít a jobb minőségű jogszabályok megalkotásához, a józan észen és a korábbi gyakorlatból fölhalmozódó tapasztalaton alapul inkább, semmint bizonyított tényeken. Hogy ezt a belátást megerősítsük érdemes egy ellenpróbát tenni. Milyen következményekkel járhat mindezek elmaradása?

1. A célok meghatározásának elmaradása alapvetően tesz lehetetlenné bármiféle racionális döntést, hiszen annak éppen az a definíciója, hogy a céljainknak leginkább megfelelő alternatívát válasszuk. Célok hiányában ennek lehetősége sem vetődik fel.
2. Megfelelő kompetenciák, illetve szakértelem megléte (a) az adott életszféra, (b) közpolitikai-elemzés és (c) jogalkotás tekintetében, illetve az a képesség, hogy ezek az ismeretek együtt működjenek a közpolitika, illetve a jogszabálytervezet kidolgozásában. Ezek hiányában a tervezet sem közpolitikailag, sem jogilag nem lehet megfelelő. Az ilyen jellegű szakértelem hiányában a választott al-

ternatíva teljesen inadekvát lehet, alkalmatlan a célok elérésére, esetleg számos negatív következménnyel is járhat. Jogi szempontból a rossz jogszabály nemcsak önmagában jelent problémát, hanem általában is rontja az egész jogrendszerbe vetett bizalmat.

3. A reális programmodell hiánya, az inadekvát eszközök választása (amelyek az adott társadalmi környezetben alkalmatlanok a cél elérésére) a 2. pontban jelzett negatívumokkal járnak, mivel a szakértelem éppen a megfelelő megoldás kiválasztásához szükséges.
4. A kialakított elképzelés véleményeztetése (a) más szakracionalitásokat képviselő minisztériumokkal és (b) az érintett társadalmi szereplőkkel.[23] Ennek hiányában a választott megoldás (3. pont) szintén teljesen téves lehet, mivel a minisztériumból nem láthatnak rá számos összefüggésre és főleg nem a mindennapi gyakorlat működésére.
5. A jogi szabályozás (a) szükségességének, (b) lehetségességének, (c) adekvát szintjének és módjának meghatározása. Ennek hiányában a szükséges jogi szabályozás elmaradhat, nem adekvát módon történik, vagy túlszabályozás következhet be.
6. A várható hatások felmérése a RIA keretében (a programmodell kvázi-tudományos tesztelése). Ennek hiányában ismét nagy a veszélye az inadekvát jogszabály elfogadásának.
7. A jogszabály végső megszövegezése – egyeztetve a közpolitika kezdeményezőivel és a jogalkotásban jártas szakemberekkel. Ez nyilvánvaló feltétele a formai-jogi-alkotmányos szempontból megfelelő jogi szabályozás kialakításának.[24]

[23] A nemzetközi szakirodalom kevéssé hangsúlyozza a megvalósításban résztvevő köztisztviselők és közalkalmazottak tapasztalatainak bevonását; azt nyilván az ex post RIA részének tekinti. Úgy véljük, hogy ennek már a tervezet megformálásának szakaszában is fontos szerepe lenne. A korábbi időszakban Magyarországon ezt szolgálták, némileg kezdetleges, de viszonylag eredményes módon a minisztériumi illetékesek találkozói a gyakorlati szakemberekkel, például megyei konferenciákon. A nemzetközi gyakorlatban legismertebb szereplő talán a francia Conseil d'État.

[24] Bizonyos megoldások több ponton is sérthetik a fenti ideált. Az egyéni képviselői indítványok, amelyekkel e kötet több fejezete is foglalkozik, kikerülik a mi-

A jogalkotásnak több olyan jellemzője is van, amely az egyes folyamatelemekhez kevéssé köthető, azonban nyilvánvalóan kihat a jogszabályok minőségére. Ilyen a folyamat egészére rendelkezésre álló idő. Nyilvánvaló, hogy rövid idő, néhány nap, vagy akár néhány hét alatt nem lehet a fenti folyamatot megfelelően végigvinni. A jogszabályok magas száma, és különösen az egyes jogszabályok megalkotására fordított rendkívül rövid idő egyértelműen jelzi, hogy a minőségi jogalkotás sérül. Ezeket az adatokat, elsősorban a törvényhozás tekintetében több tanulmány is elemzi. Hasonlóképpen a túlzottan gyakori jogszabály-módosítás is problémát jelez és okoz is. Fuller (1978) fent ismertetett rendkívül általános tételei között a 7. pont épp a stabilitás elvárását fogalmazza meg, ami praktikusan nyilván összefüggésben áll a jog megismerhetőségére vonatkozó követelménnyel is. A jogszabály változásokra vonatkozó adatokat szintén több fejezet elemzi, illetve az egyik, talán legfontosabb fejezet (IV.1) azt a szabályozás (az I.3. ábra, második eleme) minőségének meghatározó közvetett indikátoraként kezeli, megyggőző érveléssel.

A fenti, alapvetően preskriptív leírásból úgy tűnhet, hogy a jog- és közpolitika alkotás folyamatát is a közpolitikai és jogi aspektus kettőssége jellemzi. A valóságban azonban a „politics" értelmében vett politikai és a „policy" értelmében vett közpolitikai aspektusnak van meghatározó szerepe, amihez képest a jogi kevéssé hangsúlyos, inkább a közpolitikai aspektushoz kapcsolódó tényező. „Policy" és „politics" kettőssége a folyamat meghatározó, ideális esetben együttmozgó, más esetekben ellentétbe kerülő eleme lehet. Erre a

---

nisztériumi szakaszt, emiatt feltételezhető, hogy az ott meglévő, többirányú szakértelem sem tud optimális módon becsatornázódni. A módszer alkalmazása a teljes minisztériumi és társadalmi egyeztetési folyamat megkerülését is lehetővé teszi, az abból következő minden információvesztéssel. Ugyanilyen okból és hasonló következményekkel valószínűsíthetően nem kerül sor hatáselemzésre sem és sérülhet a formai–jogi–alkotmányos megfelelőség is. Nagy a valószínűsége tehát, hogy az egyéni képviselői indítványok, különösen, ha valóban azok (és nem burkolt kormányelőterjesztések), összességében rosszabb minőségű jogszabályokhoz vezetnek.

feszültségre már a kétezres évek elején, a fejlett nyugati országokat vizsgálva is utaltak Bovens, 'T Hart, & Peters (2002) nagyhatású könyvükben, ám ott és akkor az esetek többségében a két tényező együttjárását konstatálták.

Kötetünk anyaga alapvetően a hazai gyakorlat elemzéséből kiindulva a két tényező ellentétes mozgását jelzi. A nemzetközi példák arra utalnak, hogy ugyanez, talán kisebb mértékben, de a stabil demokráciákban is megjelenik, illetve az illiberális demokráciák terjedésében is megragadható (Hajnal & Boda 2019). Úgy tűnik, a politikus választás elé kerül, hogy a rövidtávú, ám számára egzisztenciálisan döntő politikai, vagy a hosszú távon a társadalom érdekét szolgáló közpolitikai szempontot vegyen-e figyelembe, mivel ez a kettő gyakran kerül ellentmondásba. A közösségi választások elméletéből kiindulva, racionális haszonmaximalizáló individuumokat feltételezve valószínűsíthető, hogy a demokratikus rendszer politikusa a politikai szempontot fogja követni. Ezt látszik igazolni a kötetnek a jogszabály-előkészítés közigazgatási szakaszát vizsgáló II.1. fejezet is. Mindennek értelmezése azonban nyilvánvalóan túllép jelen elemzés célján és keretein.

Egy megjegyzés azonban még feltétlenül szükséges itt. A jogalkotás folyamatát ebben a kontextusban kizárólag a jogszabály minőségére gyakorolt hatás szempontjából vizsgáltuk. A jogalkotásnak azonban ezen túl is több lényeges funkciója van. Ilyen például a jogszabályok legitimitásának erősítése. A társadalmi szereplők bevonása nemcsak azért fontos, mert javíthatja a jogszabály minőségét, hanem azért is, mert a részvevők elfogadják, magukénak tekintik azt. Általában a jogalkotás konzultatív jellege is egyszerre szolgálja mindkét célt, illetve a demokráciának is fontos eleme, ilyenként önérték is.

A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSE: A JOGALKALMAZÁS MINŐSÉGI JELLEMZŐIRŐL

A közpolitikai szemlélet alapján a közpolitika tényleges léte nem a döntés elfogadásához, hanem annak megvalósításához, ún. implementálásához kapcsolódik. Hasonlóan értékelhetjük a jogot is. A jognak is csak akkor van értelme, ha társadalmi hatása van, ha a társadalmi gyakorlatban akár önkéntes jogkövetéssel, akár az állami szervek jogalkalmazó tevékenységén keresztül érvényesül. A jog ilyen érvényesülésének vizsgálata elsődlegesen a jogszociológia terepe.

A jogi szövegeket központba állító szemlélet számára a jog érvényesülése elsősorban mint a „puding próbája" értelmezhető. Az a jogszabály, amely a gyakorlatban nem érvényesül valószínűleg rossz, rosszul „tervezett" jogszabály. Fuller (1978) emlegetett rendkívül általános listájának 8. pontja arra utal, hogy ha az írott jog és a valóság gyökeresen eltér, akkor nem beszélhetünk működő jogrendszerről. Az eltérés oka lehet, hogy a jogszabály egyszerűen nem hajtható végre, ami egyébként Fuller 6. pontjában jelenik meg. Gyakoribb azonban, hogy a jogalkotó nem gondoskodik a végrehajtás feltételeiről, akár mert az nem is állt szándékában (ez a szimbolikus jogalkotás, vö. Howard 1999), akár valamilyen nem szándékolt technikai hiba miatt (nem született meg a végrehajtási rendelet), akár erőforrások hiányában (a feladatellátáshoz nem rendeltek erőforrásokat), akár ezek kombinációi miatt.[25]

[25] A korábbiakban már hivatkozott ún. pitbull-törvény egy ilyen, nyilvánvalóan végrehajthatatlan jogszabály volt. A tehergépjárművek tengelyterhelését azért szükséges jogilag szabályozni, mert az üzemben tartóknak érdeke lehet, hogy a teherautókat túlterhelve több árut szállítsanak el egyetlen fuvarral, így csökkentve a költségeket. A túlterhelt gépjárművek tönkreteszik a közutakat, óriási károkat okozva a költségvetésnek és mindennapi kényelmetlenséget, károkat okozva a gépjármű-tulajdonosoknak is. Az ezzel kapcsolatos törvényi szabályozás megszületése után hosszú ideig nem jelent meg az a végrehajtási rendelet, amelynek alapján a tényleges ellenőrzést és bírságolást meg lehetett volna kezdeni. A jogi feltételek hiánya mellett a technikai feltételek is hiányoztak. Hosszú ideig egyetlen mobil

A jogi szövegek rendszere felől vizsgálódva tehát a jog érvényesülése, megvalósulása, a jog megvalósíthatósága (*feasibility*) szempontjából bír jelentőséggel. A jó jogszabály olyan, amely alkalmas arra, hogy valóban érvényesüljön a gyakorlatban. Ez a jog tartalmi-közpolitikai aspektusának meghatározó eleme. Fontos jelezni, hogy ez nem feltétlenül vizsgálható önmagában, az egyes jogszabályok tekintetében, hanem gyakran számos jogszabály együttes érvényesítésével biztosítható. Erre utaltunk már például a feltételek biztosítása kapcsán, ahol az adott ágazati jogszabályhoz költségvetési, szervezeti és eljárásjogi szabályok kapcsolódnak a hatékony működés érdekében, amelyek azonban a jogrendszer eltérő pontjain kapnak helyet.

A jog érvényesülési folyamatának vizsgálata (*ex post RIA*), ahogyan arra már szintén utaltunk, egyben a jogszabály változását is megalapozhatja (új jogszabály, módosítás vagy hatályon kívül helyezés formájában). Ezekben az esetekben az újabb jogi szabályozás már a gyakorlati tapasztalatokon alapulhat.[26]

Összegzés

Ebben a fejezetben a jog minőségének problémáját kíséreltük meg elméleti szempontból rendszerezni. Ehhez első lépésben, a kontinentális jog és jogtudomány logikáját követve, a „jogi folyamatnak" nevezett jelenség három szakaszát különítettük el: (a) a jog megalkotásának – önmagában is többlépcsős – folyamatát, az igény felmerülésétől a jogszabály elfogadásáig; (b) az írott jogból összeálló

mérleg állt rendelkezésre az egész országban, amellyel a járműveket megállítva meg lehetett volna mérni azokat. (A további példákhoz lásd Gajduschek 2008.)

[26] Ez is arra utal, hogy a túl gyakori jogszabály-módosítás nem csak formai-jogi-alkotmányos, de tartalmi szempontból is problematikus. Célszerű ugyanis megfelelő időt hagyni a gyakorlatnak, hogy aztán abból tapasztalatokat lehessen levonni. A nagyon rövid időn belül történő jogszabály-módosítás vagy a megalapozatlanságra utal, vagy arra, hogy a korábbi jogszabály olyan kiáltó hibában szenvedett, amelynek detektálása nem igényel különösebb elemzést, és amelyet gyaníthatóan megfelelő előkészítéssel el lehetett volna kerülni.

jogrendszert, és végül (c) a jog érvényesülését, illetve alkalmazását. A három tényezőből a középsőre fókuszáltunk, mivel ez áll a jogi gondolkodás (a jogtudomány és a jogi oktatás) középpontjában is.

A másik két tényezőt csak az így értelmezett jog aspektusából értékeltük, félretéve ezek sajátlagos értékelési szempontjait.[27] A jog megfelelősége tekintetében, ismét a jogelméleti-jogtudományi szakirodalomra hivatkozva, egy kéttényezős értékelési rendszerre tettünk javaslatot. A közpolitikai aspektus arra utal, hogy a jogszabály mennyire alkalmas az – explicit vagy implicit – célok kiváltására, míg a jogi aspektus a jogrendszerbe illeszkedést, a jogi megfelelőséget vizsgálja.

Ez az elemzési keret tehát tisztán a jogi-jogtudományi megközelítésen alapul, és kizár több – a jogi folyamat egésze szempontjából – releváns tényezőt. Ilyenként egy kételemű és talán logikailag letisztultabb elemzési apparátust ajánl, mint az előző fejezetben ajánlott négy értékelési szempont. Ennek ára azonban nemcsak a téma leszűkítése, hanem az is, hogy az összegyűjtött fontos adatok, amelyekkel e kötet szolgál, csak jóval erőltetettebben helyezhetők el benne.

[27] Így a jogalkotás kapcsán a közpolitikai és hatalompolitikai szempontok megjelenését, vagy a jog érvényesülésével összefüggésben az implementáció szakirodalmában tárgyalt számos kérdést.

I.3. A jogalkotás minőségének vizsgálata a nemzetközi „governance" indikátorrendszerekben

Kádár Krisztián

Bevezetés

A fejezet célja a jó kormányzást leíró-elemző nemzetközi komparatív mérési programok áttekintő bemutatása a jogalkotás minőségének relevanciája szempontjából. Ahhoz, hogy ezt a logikai megfeleltetést elvégezhessük, szükséges az egyes vizsgálati halmazok definiálása, lehatárolása. Egyfelől az igényel tisztázást, hogy mely mérőrendszereket tekinthetjük a „(jó) kormányzás" kategóriájába sorolandónak, másfelől annak definiálása is szükséges, hogy melyek a jogalkotás minőségét konstruáló tényezők. A fejezetnek ugyan nem célja a kormányzás paradigma alakulásának részletekbe menő bemutatása, ugyanakkor fontosnak tartjuk a mérési rendszerek közpolitikai (és kevésbé a tudománybeli) helyének, szerepének rövid ismertetését.

Fontos előre bocsátani, hogy a fejezetben alkalmazott jogalkotás fogalom részben a nemzetközi összehasonlíthatóság igényéből fakadóan, részben annak implicit – más kormányzati-társadalmi funkciókba rejtett – előfordulása folytán koránt sem annyira egzakt, mint ha csupán egy ország intézményrendszeri működéséből kellene kiindulni. Az ebből következő mérésmódszertani csúszkálások és elnagyoltság óvatosságra kell, hogy intsenek a hivatkozott mérések interpretálásakor, és minden esetben javasolt azok eredeti kontextusukkal való összevetése.

MIÉRT MÉRÜNK?

Az országokat és azok régióit összetett indikátorok és egyéb mutatók alapján rangsoroló listák az 1990-es évektől fokozott mértékben terjedtek el a világban. Napjainkban több száz gazdasági vagy társadalmi fejlettséget mérő index és országrangsor használatos, amelyek egyre nagyobb érdeklődésre tartanak számot mind a gyakorló, mind az elméleti közpolitikusok részéről. A kezdetben gazdasági, majd társadalmi fejlettségi szintet, végül a demokratikus alapértékek, az emberi jogok érvényesülését tükröző mutatószámokat követően egyre elterjedtebbé váltak az egyes országoknak és kormányzataiknak a teljesítmény-szempontú elemzései és rangsorai. E törekvés megalapozása és irányainak kijelölése nélkülözhetetlen feladattá tette annak felmérését és részletekbe menő elemzését, hogy az államnak és más közpolitikai aktoroknak milyen szerepe van ebben a folyamatban, hol, milyen közfunkciók ellátásának javítása szükséges akár a fontos szerepet játszó általános politikai, bizalmi légkör megteremtése, de közvetlen szolgáltatások formájában például az üzleti szféra számára is.

Ennek a közpolitikai gyakorlatnak a népszerűsége alapvetően annak Janus-arcúságában rejlik, amit Merry az indikátorok „csendes hatalmának" titulál (Dutta 2015). A kétpólusú világrend felbomlása ugyan megnyitotta az utat az unilineáris fejlődést propagáló nemzetközi szervezetek előtt (a teljes pályás letámadásra), de a washingtoni konszenzus fémjelezte gazdaság- és fejlesztéspolitika hamar államelméleti szintű kritikák kereszttüzébe (is) került. Ezzel párhuzamosan jelent meg a Világbank *Worldwide Governance Indicators* (WGI) gyűjteménye,[1] amely más kutatóintézetek és statisztikai hivatalok méréseire alapozva összegyűjti és összegzi a világ szinte összes kormányzatának teljesítményét.

A kormányzás egészének vagy egyes szegmenseinek a számszerűsítése egyfajta „depolitizálási kísérlete" a Világbank által képviselt

[1] https://info.worldbank.org/governance/wgi/

globalizációs programnak, mondván a „számok nem hazudnak", kiváltképp akkor nem, ha szakértők és statisztikusok – a tudomány eszközeivel történő – vizsgálódása váltja fel a politikai szintű és színezetű vitákat (Erkkilä & Piironen 2014). Mivel azonban a kormányzást jellemző változók kiválasztása és aggregálása minden esetben egy szakértői ítéletalkotás eredménye, önmagukban a mérőszámok csupán spanyolfal mögé rejtik az önkényességet, azt a fals benyomást keltve, hogy maga a mérés (érték)semleges.

Valójában ezen indikátorok jelentősége éppen abban áll, hogy egyrészt magukba foglalják azt a háttérelméletet, avagy teoretikusan többé-kevésbé beágyazott elveket, amelyek a „jóság" elérését, közelítését hivatottak magyarázni, másrészt mindjárt egy eszközt is adnak ehhez a közpolitikai cselekvési program kijelölésére, mérésére, majd összehasonlítására. Nem véletlenül nevezik az indikátorokat a kormányzás technológiájának: az elmélet itt találkozik a praktikummal, amely már a közpolitikai megvalósítás programját is képes támogatni (Dutta 2015).

Azt látjuk tehát, hogy maga a mérés teszi az egyes mért jelenségeket normatívvá, dönti el, hogy mi jó, mi rossz, mi kívánatos és mi nem az, és ezáltal válik maga a mérés tárgya (esetünkben a kormányzás fogalma) is „átpolitizálttá" (Erkkilä & Piironen 2014). Különösen erőteljes ennek a normatív erőnek a jelentkezése azokban az esetekben, amikor ezek az aggregált indikátorok valamely támogathatósági feltételrendszer komponenseivé válnak, például a WGI esetében a Millennium Challenge Corporation (Dutta 2015), vagy az európai uniós csatlakozási keretrendszer mérendő kritériumai is (OECD 2019).

Az indikátorok iránti fokozódó érdeklődés mögött meghúzódó további ok azok komparatív természetében érhető tetten. Az összehasonlítás vágya a társadalomtudományok sajátja: a rendszerek eltérő kultúrái, tradíciói, struktúrái háttérbe szorulnak és ezek megfeleltetésének kényszere nélkül hasonlíthatjuk össze az intézmények erőforrásait, kimeneteit, eredményeit, avagy teljesítményét. Ez az igény a laikus közönség körében is szembeötlő: a kormányzást mérő

rendszerek maguk is, de – ahogy Pollitt és Bouckaert (2011) is megállapítja – média-visszhangjuk még nagyobb előszeretettel használ sporthasonlatokat a „nemzetek ligájának" egyes eredményjelző tábláit (*scoreboardok*) ismertetve.[2] Az egyes országok – kormányzási rendszerük és gyakorlatuk jellemzőinek aggregálása alapján történő – ilyetén rangsorolása tulajdonképpen a gazdaság és a társadalom felé lát(tat)ható eredmények közös nevezőre hozása.

Meglátásunk szerint már önmagában ez a jelenség, ti. a közpolitikai teljesítmény tematizálása a közbeszédben, igazolja a mérési programok társadalmi hasznosságát. Még termékenyebb azonban a kormányzás mérhetősége köré szerveződő tudományos diskurzus, amelyben az indikátorokat kritizáló, és ezek alapján újabb mérési koncepciókat hirdető vagy megvalósító publikációk garmadája születik. A bírálatok keresztтüzébe és a módszertani finomhangolás célkeresztjébe is rendre a mérési fókusz beállítása kerül: azaz ki(k) nek a perspektívájából és konkrétan mitől (értsd: milyen oksági mechanizmusokon keresztül) számít jobbnak egyik ország kormányzása egy másik országénál? Mindez pedig átvezet a közpolitikai (kormányzati) teljesítménykoncepciók világába, mely a jelen fejezet tárgya.

[2] Néhány hazai példa az országrangsorokkal kapcsolatos sajtóvisszhangra: Egy helyet javított Magyarország a WEF versenyképességi listán. *Index*, 2019. 10. 09. https://index.hu/gazdasag/2019/10/09/egy_helyet_javitott_magyarorszag_a_wef_versenykepessegi_listan/; Nagyot léptünk előre a megújult versenyképességi rangsorban. *Világgazdaság*, 2018. 10. 17. https://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagi-hirek/nagyot-leptunk-elore-a-megujult-versenykepessegi-rangsorban-1158638/; Leszerepelt Magyarország a versenyképességi listán. *Portfolio*, 2017. 06. 01. https://www.portfolio.hu/gazdasag/20170601/leszerepelt-magyarorszag-a-versenykepessegi-listan-252205; Versenyképesség: Magyarország nem fért be a legjobb 50-be. *Világgazdaság*, 2018. 01. 23. https://www.vg.hu/gazdasag/versenykepesseg-magyarorszag-nem-fert-be-a-legjobb-50-be-759467/

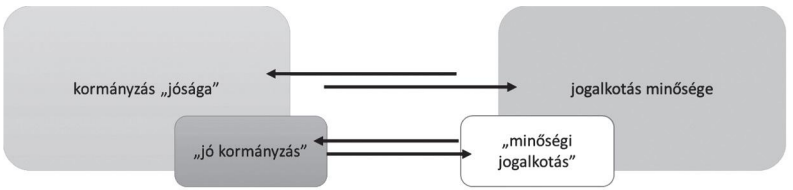
A VIZSGÁLATI KERET

A nemzetközi mérési gyakorlat főbb mozgatórugóinak és azok kritikájának fenti, csupán példálózó bemutatása hozzásegít vizsgálati kérdéseink megfogalmazásához. Egyfelől az indikátorok normatív ereje lehetőséget kínál arra, hogy adott mérési tárgy kapcsán megismerjük azon – elméleti háttérbe ágyazott – hipotéziseket, amelyeken keresztül megítélhető a minőség, a „jó"-ság, vagy éppen annak ellentéte. Eszerint elsőként azt vizsgáljuk, hogy *miként jelenik meg (a) általában, illetve (b) a jogalkotásra vonatkozóan a minőségi kritérium a kormányzás tárgyú nemzetközi indikátorokban.*

Másfelől az indikátorok komparatív természete kikényszeríti a minőség mérési koncepciójának meghatározását a számításba veendő indikátorok tekintetében. A mérési koncepció tulajdonképpen azt hivatott közvetíteni, hogy az egyes országok kormányzását leíró változók közül melyek hordoznak a jogalkotás minőségét befolyásoló információt, amely annak minőségét (teljesítményét) befolyásolni képes. A következő lépésben tehát az egyes indikátorokat vizsgáljuk aszerint, hogy *a jogalkotásra vonatkozó minőségi kritériumaik milyen teljesítménykoncepciót körvonalaznak.*

Végezetül, összhangban a jelen kötetet megalapozó kutatási program célkitűzéseivel, hozzá kívánunk járulni a hazai jogalkotás állapotának jellemzéséhez és tendenciáinak elemzéséhez a tárgyalt nemzetközi indikátorok (rangsorok) számított értékeinek közreadásával.[3] Kiinduló hipotézisünk szerint mind a kormányzás, mind a jogalkotás folyamatainak minőségét meghatározó vagy arra visszaható tényezőknek csak egy része jelenik meg az azokat fémjelző közpolitikai programok (indikátorok) fogalmi hatókörén belül. Ennek okán indokoltnak tartjuk megvizsgálni a kormányzás értelmezési

[3] Figyelemmel az azonos ambícióval Jakab András és Lőrincz Viktor szerzőségével született – jogrendszerek mérési problematikáját és a jogállamiság indexek elemzését kiválóan bemutató – publikációra (Jakab–Lőrincz 2016), a magunk részéről igyekszünk az abban foglaltak ismétlése helyett új elemzési szempontokat beemelni a téma tárgyalásába.



I.6. ábra. A kormányzás és jogalkotás fogalmi megfeleltetése

kereteit, benne a „jó kormányzás" karakterisztikáját, valamint kölcsönhatásukat a jogalkotással és annak minőségi maximáival (másutt: jó gyakorlataival).

A jogalkotás teljesítményének (*performance*) operacionalizálásához Pollitt és Bouckaert (2011) közszektorra alkalmazott „input-output" modelljét hívjuk segítségül, amelyben a jogalkotásnak mint egyfajta termelési folyamatnak az erőforrásait, belső működési folyamatait, eredményeit és hatásait elkülöníthetjük.

KONCEPTUALIZÁLÁS: MIT MÉRÜNK?

A kormányzás jósága és a jó kormányzás

Miként fentebb utaltunk rá, a fejezet a *governance* terminológiai sokszínűségéből a vizsgálandó indikátorrendszerek által alkalmazott kormányzás-fogalmakat tekinti át. Ennek forrásai vagy a mérési módszertant rögzítő és a mérési eredményeket értékelő-értelmező publikációk, vagy maguk a mutatórendszerek lehetnek. Előbbi esetben elvétve ugyan, de találkozhatunk explicit kormányzásdefinícióval, míg utóbbi esetben az egyes értékelési dimenziók, mint a kormányzás minőségének fogalmi elemei szolgálnak támpontként.

A kormányzás-indikátorok előfutárai még igen szűkmarkúan bántak az elméleti megalapozással, és ennek köszönhetően eléggé elnagyoltak voltak a definíciók is. A Világbank például kormány-

záson „azon tradíciók és intézmények összességét érti, amelyek által megvalósul a közhatalom gyakorlása". Ennek az általános kormányzás-fogalomnak a feltűnő hiányossága, hogy nem derül ki belőle a hatalomgyakorlás célja. Természetesen a Világbank alapvető küldetése (és a többi világbanki forrás: World Bank 1998; World 1999; World Bank 2011, 2015) nem hagy kétséget afelől, hogy a kormányzás célja a fejlődés előmozdítása (World Bank 1992). Ennél már specifikusabb a kormányzás versenyképességi vetületét mérő indikátorok (*IMD World Competitiveness Yearbook*[4], *WEF Global Competitiveness Index*[5]) definíciós megközelítése, hiszen egyfelől egyértelműsíti a célt („a hosszú távú prosperitás elérése"), másfelől „az egyes nemzeteket és vállalataikat" nevesíti mint a kormányzás aktorait.

A versenyképességi értékelések közös jellemzője (egyben legnagyobb támadási felülete), hogy a kormányzati minőséget a vállalkozások számára biztosított szabályozási, infrastrukturális és egyéb működési környezetnek feleltetik meg. A 2000-es években a kormányzás-indikátorok újabb generációja már egy óvatosabb és ennélfogva szűkebb megközelítést képviselt a mérés tárgyát érintően. Az OECD csupán a kormányzat (*government*) folyamatait méri, amelyben a közszektor intézményei elvégzik közfeladataikat és menedzselik erőforrásaikat (OECD 2006). A *Bertelsmann Sustainable Governance Indicators* (SGI)[6] hasonlóképpen a kormányzás államközpontú megközelítéséből indul ki, és a kormányzatok (végrehajtó hatalom) ún. reformkapacitását vizsgálja, együtt a szakpolitikai eredményekkel.[7] Ez a közvetett értékelés – a szerzők megfogalma-

[4] IMD World Competitiveness Yearbook 2019. https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2019/

[5] The Global Competitiveness Report 2018. http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/downloads/

[6] www.sgi-network.org

[7] *Menschen bewegen. Zukunft gestalten*. Bertelsmann Stiftung, 2010. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Jahresbericht_2010.pdf

zásában – egy „módszertani, elméleti és politikai önmérsékletből" fakad, amely elutasítja bármilyen egyutas reformpolitika mérését.

A fenti definíciók eltérő hangsúllyal ugyan, de implicit módon tartalmazzák a kormányzás összetevőinek egyfajta neoinstitucionalista megközelítését arra vonatkozóan, hogy (1) a mechanizmusok (intézmények) miként szabályozzák (2) a vezetők hatalmának gyakorlását (módját), (3) akik egy szélesebb érintetti kör (a *stakeholderek*) számára, (4) azok jólétének maximalizálására törekednek. Ezek a fogalmi elemek témánk szempontjából azért is fontosak, mert kijelölik a jog kormányzásban betöltött szerepét (annak korlátozó és képessé tevő funkcióival), a jogállamiság érvényesülését, valamint a jog(alkotás) társadalmasításának szükségességét.

A Világbank egyik legújabb jelentésében, a World Development Reportban már kifejezetten megjelenik a normarendszerek szerepe a kormányzás-fogalomban. Ez alatt azt a folyamatot értik, „amelyen keresztül az állami és nemállami szereplők kapcsolatba lépnek, hogy megtervezzék és végrehajtsák a közpolitikákat adott formális és informális szabályrendszerek keretei között, amelyek formálják a hatalmat, és amelyeket maga a hatalom is (kölcsönösen) formál" (World Bank 2017). A kormányzás célját illetően pedig minden ország számára kitűzi a legfőbb fejlesztési irányokat: az erőszak kockázatának minimalizálását (biztonság), a jólét előmozdítását (növekedés) és egyenlő esélyű biztosítását (méltányosság), mindezt a jövő generációk számára is fenntartható fejlődés révén (World Bank 2017).

Míg a kormányzás definíciós alternatíváinak szerepe elsősorban a vizsgálatunk terjedelmének lehatárolása, addig a jó kormányzás (good governance) inkább annak megragadására hivatott, hogy milyen tulajdonságokkal, minőségi jegyekkel kell rendelkezniük a közpolitikai rendszereknek. Az ENSZ által alkalmazott terminológia szerint a jó kormányzás onnan ismerszik meg, hogy részvételen alapuló, konszenzus-orientált, magas fokú átláthatóság jellemzi, meghatározó az elszámoltathatóság, van benne rugalmasság (gyors reagálóképesség), hatékony és eredményes (a fenntartható fejlődés elveivel összhangban), igazságos és integratív és a jogállamiság

alapelveire épít. Az I.5. táblázatban összeszedtük a legjelentősebb (a szakirodalomban legtöbbet hivatkozott versenyképességi, demokrácia és kormányzási, együttesen: kormányzás tárgyú) indikátorok fő dimenzióit a jó kormányzás karaktereinek összehasonlítására.[8]

I.5. táblázat. A Kormányzás tárgyú indikátorrendszerek tematikája (részlet)

<table>
<tr><th>WEF (1979)</th><th>IMD (1989)</th><th>FH (1995)</th><th>WGI (1996)</th><th>DB (2004)</th><th>OECD (2009)</th><th>SGI (2009)</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Választási rendszer</td><td>Politikai stabilitás</td><td></td><td></td><td rowspan="3">Demokrácia</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>Jogállamiság</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Korrupció visszaszorítása</td><td>Korrupció visszaszorítása</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td rowspan="3">Demokratikus kormányzás, Civil társadalom, Igazságszolg.</td><td>Elszámoltathatóság</td><td></td><td></td><td rowspan="3">Kormányzás kapacitása és elszámoltathatóság</td></tr>
<tr><td>Intézmények</td><td rowspan="2">Kormányzati hatékonyság</td><td>Kormányzat hatékonysága</td><td rowspan="2">Szabályozási környezet és hatékonyság</td><td>Kormányzat erőforrásai és folyamatai</td></tr>
<tr><td>Üzleti környezet szofisztikáltsága</td><td></td><td>Szabályozások színvonala</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="7">Az indikátorrendszerek teljes tematikáját az A1. függelék tartalmazza.</td></tr>
</table>

Forrás: saját szerkesztés a WEF, IMD, World Bank, OECD, Bertelsmann, FH jelentések alapján

[8] A vizsgálat körébe nem került bevonásra a Göteborgi Egyetem „Quality of Government" Intézetének azonos nevű átfogó felmérése és metaadatbázisa a kormányzás minőségéről, amely ugyan hivatkozásszámban megelőzi a Bertelsmann indikátorrendszert, viszont a jogállamiság (európai) mérését ez utóbbira alapozza. Ennélfogva úgy döntöttünk, hogy az indikátorok fejlődési tendenciáját jobban illusztrálni képes szűkebb fókuszú Bertelsmann SGI lesz elemzésünk tárgya.

A táblázat egy sorába pozícionáltuk azokat a vizsgálati dimenziókat, amelyek tárgya hozzávetőlegesen átfed, és szürke háttérszínnel jelöltük azokat, amelyek az ENSZ fent idézett jó kormányzás „karakterkészletében" előfordulnak. Jól látható, hogy az eltérő közpolitikai iskolák gyakorlatának közös metszete a kormányzati intézmények működési aspektusainak, teljesítményének (hatékonyságának és eredményességének) vizsgálata. Az ábrából is kitűnik a jogállamiság (és kapcsolódó területeinek) bizonytalan státusza, ami annak heterogén – a kormányzással lazább vagy szorosabb logikai kapcsolatot feltételező – összetevőiből fakad. A továbbiakban ennek – a kormányzás és a jog közötti – kapcsolatrendszernek járunk utána abból a célból, hogy beazonosíthassuk, melyek a jog(alkotás) minőségének – a kormányzás indikátoraiban fellelhető – tényezői.

A Kormányzás és a jog viszonyrendszere

Fejezetünk központi témája a jogalkotás minőségét leíró változók meghatározása a kormányzást mérő indikátorrendszerekben. Mivel azonban a jogalkotás konkrét folyamatát érintően elenyésző a mutatószámok előfordulása, vizsgálatunkat szükségképpen kiterjesztjük a jogalkotás folyamatával kapcsolatba hozható határ- és hatásterületekre is, amelyek az I.4. tábázatban is fellelhető jogi relevanciájú vizsgálati dimenziókat jelölik (szabályozási környezet, jogállamiság stb.).

Megfelelő kiindulópontot ad ehhez a már idézett World Development Report, mely szerint a modern államokban a jog három kritikus kormányzati szerepet szolgál: (1) a jogon és a jogintézményeken keresztül biztosítják az államok a társadalmi rendet, valamint a gazdasági-humán szakpolitikák eredményességét, (2) a jog határozza meg a kormányzat struktúráját, hatalmának telepítését, megosztását más kormányzati szereplőkkel, így az állam és polgárai között, (3) a jog szolgáltatja az eljárási eszközöket az elszámoltathatóság, a békés vitarendezés biztosításához és a szabályok megváltoztatásához (World Bank 2017).

A kormányzás jog általi meghatározottsága ellenére maguk az indikátorok eltérő szerepet tulajdonítanak a jognak. A kormányzás-indikátorok sokáig figyelmen kívül hagyták a jogot, és legfeljebb arról szolgáltattak információt, hogy milyen belső jogrenddel kapcsolatos kockázati tényezők vannak az adott (befektetési cél)országban (Pistor, Haldar, & Amirapu 2010). Később, a *law and development* irányzat a jogot, mint a gazdaságba való állami beavatkozás eszközét határozta meg. Ez által a jogrendszer üzleti költségeit állította a középpontba azzal a céllal, hogy a fejlődő országok számára előírja a jogi kultúraváltást(Trubek & Santos 2006). A neoliberális gyökerű versenyképességi indikátorok erre a hullámra felülve határozták meg a jogot mint a piaci tranzakciók ösztönzésének és egyben korlátozásának eszközét, ami így a jövedelmezőséget, végső soron pedig a gazdasági tevékenység megvalósíthatóságát befolyásoló tényezővé lépett elő.

A Világbank *Doing Business* (DB) jelentései[9] ennek az összefüggésnek a legékesebb példája: 2004 óta mérik, hogy a gazdasági-üzleti környezet szabályozása milyen költségekkel jár. A DB a szabályozás és a fejlődés között fordított arányosságot feltételez: a túlzott szabályozás együtt jár az alacsony hatékonysággal, így csak az a jogi reform üdvözítő, amelyik deregulál. A legtöbb kritika ezen egyoldalúsága miatt érte az indexet, hiszen nem lehet a jogot csupán a piaci működést korlátozó eszközként láttatni, főképp, ha az egyben a munkavállalók munkajogi védelmét célozza.

A Világbank független értékelő jelentésében beismeri, hogy a DB „elfedi azt a tényt, hogy bizonyos szabályozás megfelelő is lehet […], csupán a költségeit méri a szabályozásnak, és annak hasznait figyelmen kívül hagyja".[10] Ez a jelentés egy retorikai váltást is előidézett az index kommunikációjában: 2013-ban már azon országok, amelyek az élen végeztek a rangsorban, nem azok, ahol minimális a szabályozás sűrűsége, hanem azok, amelyek olyan szabályokat alkottak, amelyek

[9] www.doingbusiness.org
[10] WB Independent Evaluation Group 2008

előmozdítják a piaci tranzakciókat anélkül, hogy szükségtelenül hátráltatnák a magánszektor fejlődését. Ezt nevezi „smart business regulation"-nek a korábbi „a kevesebb több" típusú egydimenziós értékelési logika helyett.

Mindezzel párhuzamosan kialakult a jog szerepének egy másik fontos aspektusa is, amely a kormányzás-definíciókból még közvetlenebbül is következik: a jogállamiság (*rule of law*) biztosítása. Témánk szempontjából ez azért is fontos, mert a jog itt már nem szorítkozik a gazdasági fejlődéshez képest instrumentális szerepre, hiszen maguk a jogintézmények is a fejlődés részei: a jogszabályok ebben a kontextusban önállóan is vizsgálhatók. Az indikátorok mérési programjai pedig jó táptalajnak bizonyultak ahhoz, hogy azt a paradigmát erősítsék, amelyben a jogállami elvek mint értékek mérhetők, függetlenül azok közvetlen hatásától a fejlődés más változóira. Ebben a legtovább a jogállami mérések egyik fő letéteményese, a *World Justice Project* jogállamiság indexe jutott,[11] amely 2009 óta igyekszik egy átfogó képet nyújtani arról, hogy az adott állam miként érvényesíti a jogállami elveket annak különböző dimenzióiban. Hatásának kulcsa az, hogy az indexek jelentős része közvetlenül beépíti ezt saját értékelésébe.

A jogállamiság elvi kereteinek részletes ismertetésétől most eltekintünk, de az indexek tipizálása miatt fontos megemlíteni a fogalom minimalista (*thin*) és tág (*thick*) értelmezését. Előbbi szerint a „törvényesség" elve azt feltételezi, hogy a kormányzat és az állampolgárok egyaránt kötve vannak a jog által (Fukuyama 2014). Ehhez kapcsolódnak olyan minőségi követelmények, mint hogy a jog legyen világos, egyértelmű és hozzáférhető. Ezen szűk értelemben vett procedurális jogállami definíciókon túllépnek a tágabb értelmű szubsztantív megközelítések, melyek szerint a jogok, a méltányosság és az igazságosság követelményeinek maradéktalan betartása egyenlő a jogállam érvényesülésével (World Bank 2017).

A jogállamiság e diffúz és heterogén koncepciói köszönnek vissza a különböző mérésekben is, amely megnehezíti annak egységes, szten-

[11] https://worldjusticeproject.org/

derdizált elemzését.[12] Ahogy Fukuyama (2010) is megállapítja, míg valahol a végrehajtó hatalom korlátozottságát, addig másutt a magántulajdon védelmét értik jogállam alatt. A magunk részéről ezért a továbbiakban a jogállamiságnak mint egésznek a vizsgálatától a fentiek okán eltekintünk, és csupán egyes komponensei kerülnek számbavételre (a jogalkotással való szorosabb kapcsolatukra tekintettel).

Végül pedig a kormányzás-indikátorok újabb hullámában megjelentek azok a közpolitikai eszközök, amelyeket mi a jogalkotás/szabályozás technológiai „jó gyakorlatainak" neveztünk el, és amelyek az Európai Bizottság *Better Regulation* politikai programjának[13] a 2000-es évek eleje óta formálódó építőkövei. A „jobb szabályozás", avagy minőségi jogalkotás koncepciója bár elsősorban az EU önvédelmi mechanizmusa volt az uniós (túl)szabályozásra, az acquis részben vállalati, részben tagállami szintről érkező bírálataira, de „értéksemleges" jellege folytán a nemzeti jogalkotási folyamatok és intézmények számára is hamar a puha elvárásrendszer részévé vált.

A meglehetősen heterogén és rugalmas cél- és eszközrendszer tulajdonképpen egy motívum köré csoportosítható: a politikai döntéshozatalt miként lehet kiegészíteni független, hozzáférhető és tudományosan megalapozott szakpolitikai értékelésekkel a teljes közpolitikai ciklus alatt. A tényalapú döntéshozatal célkitűzéséhez ugyanakkor az egymást követő Prodi, Barroso és Juncker vezette bizottságok számos újabb kívánalmat tapasztottak, amelyeket többen kritizálnak ellentmondásos, homályos és valószerűtlen voltuk miatt (Schout & Schwieter 2018). A Bizottság (és az OECD) által propagált és egyes indikátorrendszerek által mért eszközök tömören a következők: elő-

[12] Itt jegyezzük meg, hogy önmagában a „rule of law" magyarra fordításakor is egy terminológiai bizonytalansággal találjuk szembe magunkat, amely a törvényesség, jogbiztonság, joguralom, jogállam és jogállamiság stb. alakjaiban ölt testet. A kötetben a hazai alkotmányjogi szakirodalomban elterjedtebb „jogállamiság" terminust alkalmazzuk, mely alól csak a minimalista (*thin*) felfogás esetében teszünk kivételt – a „törvényesség" javára.

[13] Európai Bizottság: Miért van szükség minőségi jogalkotásra? https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hu

zetes hatásvizsgálat, utólagos értékelés, érintettek bevonása konzultáció keretében, valamint az egyszerűsítés és a szabályozási/adminisztratív terhek csökkentése. Elemzésünkben mindhárom – olykor átfedő – irány szerinti jogalkotási minőséget igyekszünk megragadni.

OPERACIONALIZÁLÁS: HOGYAN MÉRÜNK?

Az előző fejezetben beazonosítottuk a kormányzás összetevőit és annak jogilag releváns jellemzőit annak érdekében, hogy a jogalkotást, mint mérendő jelenséget pozícionálni tudjuk. Megállapítást nyert, hogy a jog legalább háromféle módon jelenik meg a governance indikátorokban: egyfelől az – elsősorban gazdasági tevékenységet övező – szabályozási környezet jellemzésekor, másfelől az egyes aktorok „játékszabályait" előíró jogállamiság érvényesülésének bemutatásakor, harmadrészt pedig a kormányzati döntéshozatal gyakorlati jogszabálytervezési és ellenőrzési megoldásainak számbavételekor. Elemzésünknek ez a felosztás két markáns (de nem átfedésmentes) irányát jelöli ki a jog instrumentális, illetve fundamentális szerepének megragadására.

Problematikusnak tűnik ugyanakkor a jogalkotás intézményére történő fókuszálás, hiszen csak elvétve találunk az elemzési körbe vont indexekben olyan mérést, amely kifejezetten (és kizárólagosan) ezt az intézményt vizsgálná. Ezért tartottuk szükségesnek a kormányzás és a jog, valamint a jog és a jogalkotás viszonyrendszerének részletesebb – fejlődési perspektívába helyezett – bemutatását. Szándékos egyszerűsítéssel azt is kijelenthetnénk, hogy mivel a kormányzás intézményei jogilag beágyazottak és jelentős részben determináltak a jog által, a jog pedig (ugyan nem kizárólag, de) a jogalkotási tevékenység eredője, ezért a jogalkotás minősége közvetett mechanizmusokon keresztül szinte az összes vizsgált mutatóban benne foglaltatik (kivételt ez alól talán csak az ún. boldogság-indexek időjárással összefüggő érzülete képez).

A jogalkotás eszközszerepéből kiindulva is hasonló megállapításra juthatunk, hiszen a közpolitikai ciklus modelljét alapul véve maga

a döntés (mivel megjelenési formája különösen a fajsúlyosabb kérdésekben mindig valamilyen jogi aktus), illetve annak előkészítése, nyomon követése és értékelése – a végrehajtás kivételével – mind releváns a jogalkotás vizsgálata szempontjából is.

Az ilyen mértékű egyszerűsítésekhez képest szofisztikáltabb utat kívánunk e fejezetben követni annak érdekében, hogy a kormányzás jósága és a jogalkotás milyensége közötti oksági láncot szorosabbra fűzzük. A bevezetőben már említett közpolitikai teljesítménymodellt hívjuk ehhez segítségül, amennyiben elfogadjuk a jogalkotás intézményjellegét annak aktoraival (a governance fogalomrendszerben: *stakeholder*eivel), azok folyamataival, és végül ezek eredményeként olyan „végtermékekkel", amelyeknek közvetlen és „távolabbi" hatása is értelmezhető. A teljesítmény (*performance*) koncepció operacionalizálásának hasznos eszköze a „minőség" mint kritérium keresése két dimenzió – az input és az output – mentén (van Dooren, Bouckaert, & Halligan 2014). Ez a mátrixszerű vizsgálat négy fő megközelítését adja egy adott intézmény teljesítmény-koncepciójának, attól függően, hogy a bemeneti vagy kimeneti oldallal szemben megjelenik-e minőségi elvárás (ld. I.6. táblázat).

I.6. táblázat. A jogalkotás teljesítmény koncepciójának tipológiája

Számít a kimenet minősége? / *Számít a bemenet minősége?*	*Nem*	*Igen*
Nem	(T1) a teljesítmény mint *termelés*: „procedurális jogalkotás"	(T3) a teljesítmény mint *jó eredmény*: „better regulation", „szabályozási környezet"
Igen	(T2) a teljesítmény mint *kompetencia és kapacitás*: „jogalkotói kapacitás"	(T4) A teljesítmény mint *fenntartható eredmény*: „a jogrendbe vetett bizalom"

Forrás: saját szerkesztés Bouckaert et al. 2014 alapján

Az alábbiakban a jogalkotásra vetítve igyekszünk beazonosítani és értelmezni a teljesítménytipológiát. Az első esetben (T1) úgy definiáljuk a jogalkotás teljesítményét, hogy annak sem a bemeneti, sem a kimeneti dimenziójában nem rögzítünk minőségi elvárást. Ekkor tulajdonképpen azt vizsgáljuk, hogy a jogalkotás a rá érvényes formalizált eljárásrend szerint az arra feljogosított szereplők által kerül-e megvalósításra. Ehhez az értelmezéshez talán a legközelebb a jogállamiság meghatározásának minimalista felfogása áll, és az ezt követő indikátorokra az ún. demokrácia indexek jelentenek példát (pl. Freedom House).

A következő klaszterbe (T2) tartozó teljesítménykoncepció már tartalmaz minőségi elemet, az erőforrás minősége benne foglaltatik a jogalkotás vizsgálatában, ugyanakkor az eredmény minősége nem kerül figyelembevételre. Az ilyen típusú megközelítések abból az előfeltevésből indulnak ki, hogy „jó" erőforrásokkal (mindenképp) jó teljesítményt tud a rendszer kibocsátani (így annak minőségét nem szükséges külön vizsgálni). Az ilyen típusú teljesítménykoncepciót követik például a törvényhozási kapacitást mérő mutatók, amikor a nemzeti parlamentek összetételét, potenciálját vizsgálják (Arter 2006). A vizsgált indikátoraink közül ide sorolható példaként az OECD gyűjtése a női képviselők számarányáról a törvényhozó szervekben.

Előbbihez képest fordított logikát követ az a felfogás (T3), amely csupán az eredmény minőségét kéri számon a jogalkotás teljesítményén, ami tulajdonképpen a jogalkotási termékek, jogszabályok minőségi értékelését vonja maga után. A „csak az eredmény számít" menedzserialista megközelítés jól ismert a politikatudományi irodalomban is, és jól példázzák ezt akár a fent bemutatott versenyképességi indikátorok, a szabályozási környezet eredményességi mutatói, vagy akár az Európai Bizottság által propagált jó gyakorlatok a minőségi szabályozás (*better regulation*) témakörében. A jogszabályok jósága eszerint tehát például akkor érhető tetten, ha azok nem keletkeztetnek (újabb) költséget a vállalkozásoknak, terheket az állampolgároknak.

Végül, mikor mindkét dimenzió tekintetében minőségi elvárásokat támasztunk a jogalkotással szemben (T4), akkor immanensen egy oksági kapcsolatot is feltételezünk, miszerint azért jó az eredmény, mert jó a bemeneti erőforrás vagy tevékenység, és így válnak a jó eredmények fenntartható eredményekké. Az ilyen jogalkotási teljesítményt már a jogrend értékelésével is indokolt mérni, így ezen klaszterhez elsősorban a jogszabályok kiszámíthatóságát, a jogszabályokba vetett állampolgári vagy vállalkozói bizalmat, esetleg normakövetési hajlandóságot lehet példaként illeszteni. A legújabb kormányzás indikátorok jellemzően tartalmaznak ilyen, a társadalmi percepciót mérő mutatókat.

A Minőségi jogalkotás indikátorai

Az indikátorrendszerek szempontjából a fenti, minőségdimenziók szerinti vizsgálat úgy is lefordítható, hogy a vizsgált intézménynek és folyamatainak mely tényezője legitimálja magát a teljesítményt. Vizsgálatunk következő szintjén így az indikátorrendszerek egyes releváns mutatóit elemezzük aszerint, hogy input, folyamat vagy valamilyen eredmény (*output*, *outcome* vagy *impact*) tényezőt mérnek, amelyek kiegészülhetnek olyan kontextuális mutatókkal, amelyeknek nincs közvetlen ráhatása magára a teljesítményre.

A jogalkotás folyamatára közvetlenül ható mutatókat a fentieken túl egy további – a jogalkotási szakasz – szempontja szerint is kategorizáljuk az indikátortérkép részletesebb elemezhetősége érdekében. Ehhez magának a jogalkotásnak a definiálása helyett (már csak a nemzetközi összehasonlíthatóság miatt is), annak folyamat-jellegéből kiindulva három, időben elkülönülő fázist állapítottunk meg: a kezdeményezés, az előkészítés és a hatályosulás szakaszát. Fontos hangsúlyozni, hogy ugyan időbelisége folytán tautologikusnak tűnhet ez az elemzési dimenzió, mégsem azonos az input-output logikával. A jogalkotási fázisok a mérés hatókörét jelzik, melyeken belül elviekben bármely mutatótípus felbukkanhat (kivéve a távolabbi,

indirektebb hatást mérő impact mutatókat, melyek logikailag csak az utolsó szakaszban értelmezhetők).

A kezdeményezés a tulajdonképpeni napirendre vétel, avagy tematizálás szakasza, amelyben a legszélesebb érintetti kör szerepét vizsgálhatjuk. Itt kap hangsúlyt a transzparencia és a nyitott, bevonó kormányzat, amely az érintettek bevonásának passzív, illetve aktív eszköze, és amelynek fő célja a társadalmi igények becsatornázása. Az előkészítés szakaszában előbbieknek szintén van szerepe, de immár a jogalkotásra felhatalmazott szervezetek ellenőrizhetőségében, elszámoltathatóságában, az aktív (és érdemi) konzultációk szervezésében, a plurális és konszenzuális döntéshozatal biztosításában. A jogszabály-előkészítés szakaszában vizsgálható a tényalapúság, az előzetes hatásvizsgálat, a szakértői kapacitások rendelkezésre állása, a koordinációs mechanizmusok működőképessége is.

Végül hatályosulásnak neveztük el a döntést – azaz a jogszabály elfogadását és közzétételét – követő időszakot. Ez egyfelől a megszületett jogalkotási termék közvetlen utóéletét (esetleges normakontrollját, adminisztratív terheit, megváltoztatását, utólagos hatásvizsgálatát) veszi számba. Másfelől a jogrend egészének állapotát leíró stabilitás, kiszámíthatóság és bizalom értékelhető e körben.

A fentiek alapján elvégeztük az egyes mutatók, értékelő kritériumok kategorizálását annak teljesítmény-tipológiája és a jogalkotási folyamat szakaszolása mentén (a részleteket ld. az A1. Függelékben). A vizsgálat eredményeit összegezve megállapítható, hogy a mintába került hét indikátorrendszer összesen 58 mutatója hordoz valamilyen információt a jogalkotás minőségével kapcsolatban. Ezek szinte egyenletesen (19 kezdeményezés, 23 előkészítés, 16 hatályosulás) oszlanak el az egyes jogalkotási szakaszok között. Másik számbavételi módunk szerint 19 input-, 23 folyamat- és 16 eredmény-mutató került rögzítésre.

I.7. táblázat. Kormányzás tárgyú indikátorrendszerek mutatószámainak tipizálása

		Kezdeményezés (5)	*Előkészítés (12)*	*Hatályosulás (5)*
Bertelsmann SGI (22)	Erőforrás (8)	3	5	
	Folyamat (13)	2	7	4
	Output (0)			
	Eredmény (1)			1
	Hatás (0)			
		Kezdeményezés (5)	*Előkészítés (5)*	*Hatályosulás (3)*
OECD 2017 (13)	Erőforrás (5)	3	1	1
	Folyamat (5)	1	3	1
	Output (1)		1	
	Eredmény (1)	1		
	Hatás (1)			1
		Kezdeményezés (2)	*Előkészítés (0)*	*Hatályosulás (3)*
WEF+IMD 2019 (5)	Erőforrás (1)	1		
	Folyamat (0)			
	Output (0)			
	Eredmény (4)	1		3
	Hatás (0)			
		Kezdeményezés (3)	*Előkészítés (1)*	*Hatályosulás (1)*
World Justice Project 2019 (5)	Erőforrás (2)	1		1
	Folyamat (1)	1		
	Output (1)	1		
	Eredmény (1)		1	
	Hatás (0)			

		Kezdeményezés (2)	*Előkészítés (4)*	*Hatályosulás (1)*
Freedom House (NiT) 2018 (7)	Erőforrás (1)		1	
	Folyamat (3)	2	1	
	Output (2)		2	
	Eredmény (0)			
	Hatás (1)			1
		Kezdeményezés (2)	*Előkészítés (1)*	*Hatályosulás (3)*
Jó Állam Jelentés 2018 (6)	Erőforrás (2)	1	1	
	Folyamat (1)	1		
	Output (1)			1
	Eredmény (1)			1
	Hatás (1)			1

Forrás: saját szerkesztés

Az egyes indikátorcsaládokat vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy míg a versenyképességi indexeknél (WEF, IMD) minimális, addig a kormányzati működést közelebbről vizsgáló mérőrendszerek (OECD, Bertelsmann SGI) jóval nagyobb mértékben járják körbe a jogalkotásra (is) ható tényezőket. Utóbbi kettő esetében látványos, hogy míg a Bertelsmann SGI elsősorban kapacitásoldalról vizsgálja a kormányzás tevékenységét, addig az OECD konceptuális kerete a közszektor teljesítmény modelljének teljes spektrumát igyekszik átfogni.

A két jogállamiság fókuszú indikátor esetében leginkább az elszámoltathatóság, a transzparencia és a nyitott kormányzás elvei vehetők figyelembe, ám azok – egymással némi átfedésben ugyan – a jogalkotás eltérő szakaszaihoz kapcsolódnak. A hazai Jó Állam Jelentés (JÁJ)[14] által összeválogatott 150 indikátorból csupán ötöt tudtunk azonosítani, amely a vizsgálati kritériumainknak megfelel, ugyanakkor a nemzetközi összehasonlíthatóság hiánya miatt ezek részletesebb elemzésétől eltekintünk.

[14] https://joallamjelentes.uni-nke.hu

A HAZAI JOGALKOTÁS A NEMZETKÖZI RANGSOROKBAN

Eddig kevés szó esett a konkrét mérésmódszertani megoldásokról, és csak érintőlegesen említettük az indikátorrendszer adatainak gyűjtésével, generálásával és aggregálásával szemben felhozott bírálatokat. Anélkül, hogy ezekről részleteiben beszámolnánk, a következő főbb nehézségek merülnek fel a számszerű adatok közreadásakor. Egyrészt némely indikátor (pl. IMD) nem transzparens, és csupán a végeredménynek beillő országrangsort publikálja, máshol (pl. OECD) a vizsgált részindikátor nem számszerűsíthető információt tartalmaz (például valamely jó gyakorlat országok általi alkalmazásának jellemzőit mutatja be), így esetükben el kell tekintsünk a mérési adatok közlésétől.

A rangsorok ugyanakkor e korlátaikkal együtt is alkalmasak lehetnek a hazai jogalkotás állapotának, fejlettségének megítélésére. Alkalmas egyrészt oly módon, hogy az ország relatív helyzetére sok szempont együttes figyelembevételével enged következtetni, másrészt úgy is, hogy az egyes rangsorokhoz használt, kisebb részben statisztikai és döntően kérdőíves felmérésekből kialakított részmutatók alapján árnyaltabb összehasonlításokra ad lehetőséget. Az alábbiakban ezeket a lehetőségeket igyekszünk körbejárni.

Az általános helyzetkép kialakításának egyik fő nehézsége abban áll, hogy a rangsorok igen heterogén összetételű országcsoportra készültek, ezért első körben szükségesnek mutatkozik a vizsgálatba vont országcsoport egységesítése. Erre a lehatárolásra az európai uniós tagság kézenfekvőnek tűnik, hiszen nem csupán hasonló kulturális gyökerű, de a jelenben még markánsabban egységesülő tagállami intézményrendszerek vannak kialakulóban. Ugyanakkor bizonyos indikátorok földrajzi hatóköre nem terjed ki az EU összes tagállamra, így a WJP csupán 22, a FH NIT pedig 11 EU tagállamot vizsgál, ezért az országcsoport-összetétel változhat az egyes indikátorok esetében.

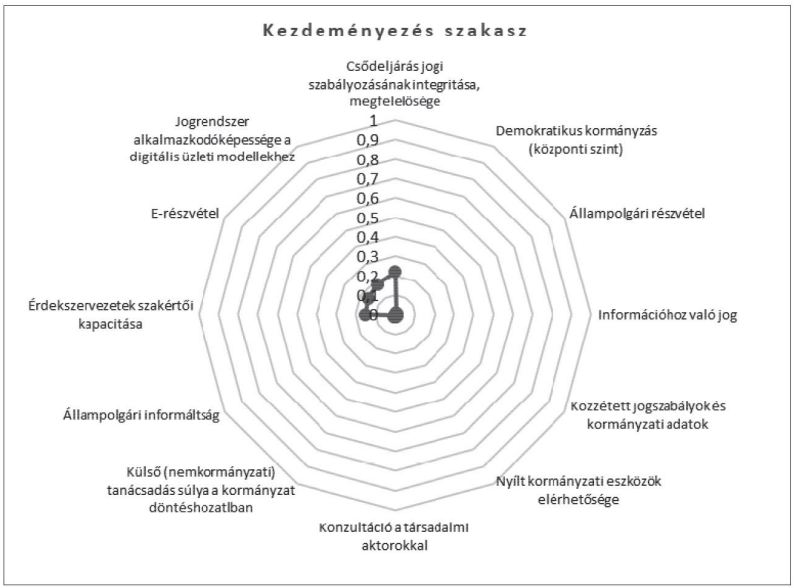
A nemzetközi rangsorok által kínált, több szempontot tartalmazó helyzetértékelést kétféle megközelítésben lehet megtenni: a

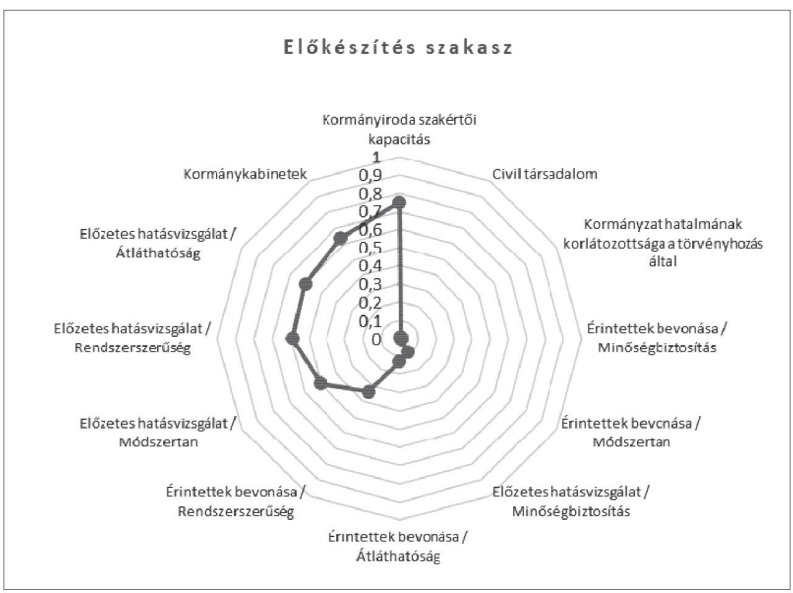
rangsorokban elfoglalt hely alapján, valamint az ezeket létrehozó értéksorok alapján. A helyezés – bár kétségkívül – alkalmasabb a nemzetközi mezőnyben elfoglalt relatív pozíció bemutatására, de önmagában a helyezésszám nem tükrözi az egyes országok valódi teljesítményének különbségét, és a köztük lévő egyenetlen „osztásközöket". Ennek okán a rangsorok összevetéséhez mind a pontszámot, mind a helyezési mutatókat figyelembe vesszük a következő képlet szerint:

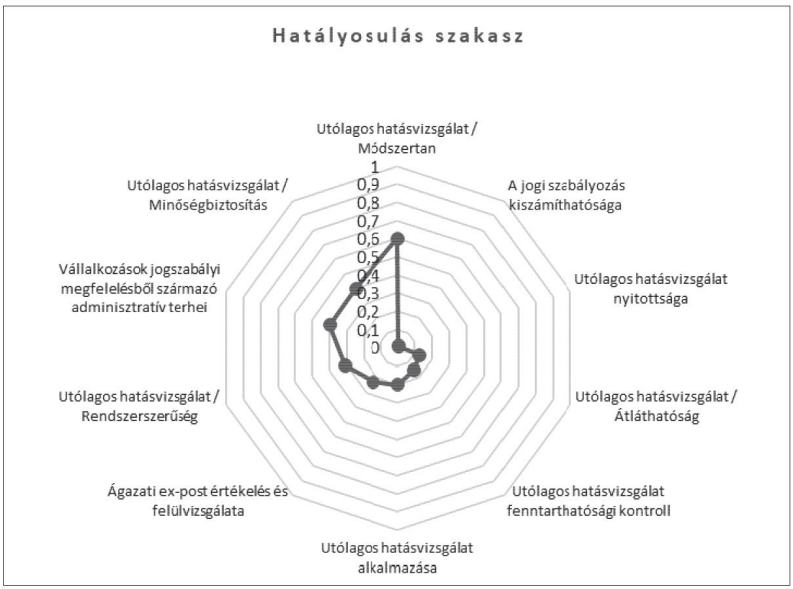
$$\text{Jogalkotásminőség (HU)} = \sqrt{\left(1 - \frac{Helyezés_{HU}}{Helyezés_{min}}\right)\left(\frac{Pontszám_{HU} - Pontszám_{min}}{Pontszám_{max} - Pontszám_{min}}\right)},$$

ahol Helyezés a rangsorbeli pozíciót jelenti, Pontszám pedig a helyezés alapját jelentő index-értéket.

Az egyes indexeknek a jogalkotással összefüggésbe hozott mutatóit (és azok pontszámértékeit) a függelék tartalmazza, míg az alábbi ábrák a fentiek szerinti (helyezést és pontszámot együttesen értékelő) fajlagos teljesítményt rögzítik jogalkotási szakaszonként. Az adatokból kitűnik, hogy a mért hazai értékek jócskán elmaradnak az EU többi tagállamától, a demokrácia-indexek esetében minden mutató tekintetében az utolsó helyet foglaljuk el. Noha a versenyképességi indikátorok némileg kedvezőbb képet festenek, ám ez sem feltétlenül azonosítható kellő „árnyalatnyi különbségnek" ahhoz, hogy az egyes vizsgált intézmények, jelenségek fajlagos teljesítménye a nemzetközi mezőny sereghajtó pozíciójából kibillentse az országot. Két általánosabb összefüggés rögzítése mégis ide kívánkozik. Egyfelől az ábrán is látható módon, a kezdeményezés szakaszhoz rendelt indikátorok értékei a legalacsonyabbak, elmaradnak a másik két szakasztól, másfelől a jobb eredmények elsősorban adott intézmény (procedurális) meglétét jutalmazzák, amelyet egyből zárójelbe is tesznek a gyengébb értékelésű – működőképességet vizsgáló – mutatók.


Kezdeményezés szakasz
Csődeljárás jogi szabályozásának integritása, megfelelősége
Demokratikus kormányzás (központi szint)
Állampolgári részvétel
Információhoz való jog
Kozzétett jogszabályok és kormányzati adatok
Nyílt kormányzati eszközök elérhetősége
Konzultáció a társadalmi aktorokkal
Külső (nemkormányzati) tanácsadás súlya a kormányzat döntéshozatlban
Állampolgári informáltság
Érdekszervezetek szakértői kapacitása
E-részvétel
Jogrendszer alkalmazkodóképessége a digitális üzleti modellekhez
1
0,9
0,8
0,7
0,6
0,5
0,4
0,3
0,2
0,1
0


Előkészítés szakasz
Kormányiroda szakértői kapacitás
Civil társadalom
Kormányzat hatalmának korlátozottsága a törvényhozás által
Érintettek bevonása / Minőségbiztosítás
Érintettek bevcnása / Módszertan
Előzetes hatásvizsgálat / Minőségbiztosítás
Érintettek bevonása / Átláthatóság
Érintettek bevonása / Rendszerszerűség
Előzetes hatásvizsgálat / Módszertan
Előzetes hatásvizsgálat / Rendszerszerűség
Előzetes hatásvizsgálat / Átláthatóság
Kormánykabinetek
1
0,9
0,8
0,7
0,6
0,5
0,4
0,3
0,2
0,1
0



I.7. ábra. Magyarország európai uniós tagállamokkal összemért fajlagos teljesítménye a jogalkotás egyes vizsgálati szakaszaihoz tartozó nemzetközi indikátorokban. Forrás: saját számítás.

Következtetések

Elemzésünkben megerősítést nyert, hogy a jó kormányzást, és – tágabb fókusszal – a demokráciát vagy versenyképességet mérő indikátorrendszerek a legritkább esetben nevesítik a jogalkotást, mint vizsgálati dimenziót, annak ellenére, hogy ezt döntően a kormányzás-fogalmak hatókörén belül találjuk. Egész pontosan a kormányzás és a jog viszonyrendszerében három, időben egymást követő szerep került azonosításra: az üzleti élet szabályozási környezete, a demokratikus állami berendezkedésből fakadó jogállamiság, valamint a jogalkotás/szabályozás technológiai kelléktárába válogatott indikátorok.

A mintánkba választott, leggyakrabban hivatkozott kormányzás-indikátorrendszerek körében tehát azt vizsgáltuk meg, hogy mely mutatószámok írják le, hordoznak információt a jogalkotás minőségével kapcsolatban. Ennek a logikai kapcsolatnak az azonosítására határoztuk meg a jogalkotási folyamat teljesítmény-koncepcióit (a vizsgált jelentés függvényében), és ez alapján az elemzési egységeket, a részindikátorokat mint teljesítményparamétereket csoportosítottuk az indikátor típusa és a jogalkotási folyamat szakasza szerint. Ez alapján megállapíthattuk, hogy külön-külön a jogalkotás teljesítménymodelljének csak részleteit fedik le az indikátorok, ugyanakkor együttesen a teljes rendszer átfogó és kiegyensúlyozott leírása is megvalósulhat.

Mivel a jelen fejezet ambíciója nem a specifikus mérési módszertanra és a kalkulált értékekre vonatkozott, így a hazai jogalkotás minőségének pontos számbavétele sem volt kiemelt feladatunk. A magyar adatok kinyerése és a fenti keretrendszerben történő feldolgozása ugyanakkor egyfajta „kipróbálását" (kevésbé validálását) jelenthette a teljesítménymodellen alapuló analitikai keretnek.

Az általánosságban negatív értékek kapcsán azok értelmezésére legalább két (kézenfekvő) út kínálkozik. Egyfelől azt látjuk, hogy a jogalkotási indikátorok esetében a módszertanok tartózkodnak az objektív mérőszámok alkalmazásától, azaz szakértői ítéletalkotásra vagy a közvélemény percepcióira hagyatkoznak, amelyek esetében nem ritka a részindikátorok egyfajta összemosása az értékelés során. Másfelől viszont az adatok egyöntetűségét magyarázhatja magának a teljesítménykoncepciónak a belső logikája is, amely szerint a gyenge/diszfunkcionális/rosszul működő/hiányzó intézmények esetében azok eredményei is elmaradnak a kívánatostól. A magunk „sommás" (hatásvizsgálat nélküli) ítélete az, hogy a jogalkotás – jelentőségéhez, azaz a kormányzati döntéshozatalban betöltött kulcsszerepéhez képest – meglehetősen alulreprezentált a „jó kormányzás" fogalomkörében és ennek nemzetközi mérése kapcsán.

II. A JOGSZABÁLYOK ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE

II.1. A közigazgatási jogszabály-előkészítésről

Kritikai áttekintés

Gajduschek György – Hajnal György

Bevezetés: fogalmi és elméleti keretek

Az alábbiakban a jogszabály-előkészítés közigazgatási szakaszával foglalkozunk. E fejezetben mindenekelőtt, de nem kizárólagosan a törvény-előkészítés parlamenti szakaszát megelőző folyamatra koncentrálunk. A magyar jogrendszerben, mint általában az ún. parlamentáris rendszerekben, az Országgyűlés által hozott törvények mellett a végrehajtó hatalom alkotta rendeletek bírnak jogszabályi jelleggel, vagyis minden állampolgárra nézve kötelező erővel. A mai magyar jogrendszerben – a jogszabályi hierarchiát követve – a törvény alatti szinten beszélhetünk kormányrendeletekről, miniszteri és miniszterelnöki rendeletekről, valamint a kormányrendelettel egy szinten lévő, ám értelemszerűen jóval szűkebb tárgykört felölelő MNB-elnöki rendeletekről, végül az önálló szabályozó szervek vezetőinek rendeleteiről. Helyi szinten az önkormányzatok a saját illetékességi területükön szintén alkotnak rendeletet.

A fent említett jogszabályok közül – főszabályként[1] – a törvény, a kormány- és a miniszteri (miniszterelnöki) rendelet útja lényegében azonos, a minisztériumi szintű kezdeményezéstől a kormány által történő tárgyalásig és döntésig (Pesti, Farkas, & Franczel 2015, illetve ld. még e kötet I.1. fejezetét). Ennek a folyamatnak szinte minden esetben meghatározó eleme a tárcák közötti egyeztetés. A hazai hagyományok és a nemzetközi gyakorlat szerint is

[1] Főszabályként, hiszen például törvényt nem csak a kormány terjeszthet be, hanem – értelemszerűen – többek között bármely parlamenti képviselő is.

ennek fontos lépcsője az ún. tárcaköröztetés, amikor a tervezetet az azt kidolgozó minisztérium véleményezésre megküldi más minisztériumoknak. Ilyenként is értelmezhető a minisztériumi vezetők – Magyarországon sokáig a közigazgatási államtitkárok – értekezlete, amely a kormányülés előtt megtárgyalja az aktuális témákat. A folyamatnak általában többé-kevésbé (Magyarországon inkább kevésbé) fontos része a társadalmi egyeztetés, általában a témában érintett civil szerveződésekkel.

A jogszabály-előkészítésnek számos funkciója van. Talán a legegyszerűbb distinkcióból kiindulva az egyik ilyen funkció a jogszabály minőségének, a másik pedig a jogszabály támogatottságának biztosítása. Utóbbi arra utal, hogy – különösen a törvények esetében – jelentős erőfeszítést igényelhet, hogy a képviselők támogassák a törvényjavaslat elfogadását, hiszen ellenkező esetben a javaslat nem válik kihirdetett jogszabállyá. De általában beleértik ebbe azt is, hogy az érintettek, vagy – a magyarban is alkalmazott idegen kifejezéssel – az ún. stakeholderek is támogassák, de legalább elfogadják a jogszabály tartalmát. Ez szükséges a kormányzat politikai túléléséhez is, hiszen ha sok, jelentős társadalmi ellenállást kiváltó jogszabály születik, az aláássa a kormány népszerűségét. Ugyanakkor a politikai támogatottság jelentős, bár régiónkban gyakran alábecsült feltétele a jogszabályok sikeres megvalósításának is.

A jogszabály-előkészítés másik funkciója a jogszabály megfelelőségének biztosítása. Ez a megfelelőség ismét legalább két irányban értelmezhető. Formai oldalnak nevezhetjük a jogi megfelelőséget, illetve hogy az adott jogszabálynak illeszkednie kell a jogrendszer egészébe. A jogszabály tartalmi oldalának nevezhetjük a közpolitikai aspektust, azt tehát, hogy a jogszabály legyen alkalmas az általa kiváltani kívánt hatás elérésére. Ehhez természetesen az szükséges, hogy a jogalkotó rendelkezzen egy viszonylag kiérlelt és egyértelmű elképzeléssel arról, hogy mi a jogalkotás célja, mit kíván a jog adott eszközével elérni.[2]

[2] A közpolitika folyamat racionális-normatív modelljének leginkább a közpolitikai ciklus modell felel meg, (ld. Gajduschek & Hajnal 2010: 31–34, 176–77).

A tartalmi megfelelőség megítélésének tehát előfeltétele, hogy a jogalkotó rendelkezzen a jogszabály céljáról, vagy legalábbis jelezze azt. Ehhez az explicit célhoz lehet aztán viszonyítani, hogy a jogszabályi eszköz alkalmas-e az elérésére. Sajnos a hazai jogalkotás hosszú távon megfigyelhető jellemzője a célok teljes meghatározatlansága (Staroňová 2010; Gajduschek 2012).[3] Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy bizonyos fokú általánosság és homályosság a közpolitikai döntések gyakran elkerülhetetlen velejárója, a politikai elfogadottság előfeltétele.

A nemzetközi szakirodalom is utal arra, hogy a célok gyakran pontatlanul, homályosan megfogalmazottak. Lehetséges magyarázatként bukkan fel, hogy a vállalható (manifeszt, közpolitikai) és a tényleges (látens, hatalompolitikai, esetleg kifejezetten korrupciós) célok között óriási eltérés lehet. Simon (1991) korlátozott racionalitás elmélete azt hangsúlyozza, hogy a célok pontos meghatározása önmagában is jelentős nehézségekkel jár és költséges, miközben számos esetben alig javítja a döntés hatékonyságát.

Lindblom (1959) „az átevickélés tudománya"-ként fordítható klasszikus elméletében (*Science of „Muddling Through"*) azt jelzi, hogy a politikai folyamatban a célok tekintetében szinte soha nem lehet konszenzust kialakítani. Ugyanakkor elképzelhető, hogy az alkalmazandó közpolitikai eszközöket az egymással szemben álló táborok – más-más okból, de – támogatni tudják. Számos esetben a célok homályos megfogalmazása épp a konfliktus politikai költségeinek csökkentését szolgálja. Ennek tipikus módja, hogy a törvény csak nagyon általános és ködös célokat jelöl ki, a konkrétumok meghatározását pedig rátolja a – nyilvánosság figyelmét kevésbé „élvező" – végrehajtó hatalomra. Ez aztán vagy magára vállalja a

---

A reálisabb, deskriptív modellekről magyarul összefoglalást ad pl. (Boda & Sebők 2018; Gajduschek & Hajnal 2010: 34–38).

[3] Staroňová öt régiós országra kiterjedő kutatásában többek között azt találta, hogy Magyarországon a vizsgált jogszabályoknak csak 2,6%-a tartalmazott célmeghatározást, ami a 4. legrosszabb adat (Staroňová 2010: 124).

célok pontosítását, vagy megkerülve azt az eszközök kijelölésével implicite állít fel célokat.

A magyar jogalkotási folyamatot azonban elsősorban nem ezek a tendenciák mozgatják. Jelzi ezt az is, hogy itt gyakran nem egyszerűen pontatlan, homályos célmeghatározásról van szó, hanem annak teljes hiányáról, sőt, a közpolitikai értelemben vett célmeghatározás fogalmának és szükségességének meg nem értéséről (Gajduschek & Hajnal 2003; Gajduschek 2016). Úgy tűnik, hogy a jogalkotásban a közpolitikai szemlélet – amely tehát a jogszabályt elsősorban bizonyos kívánatos társadalmi hatások elérésének eszközeként határozza meg – kevéssé van jelen a magyar közigazgatásban, ahol főszabályként a jogszabálytervezetek születnek. Ezrelékben is alig kifejezhető például a magyar köztisztviselői karban a közpolitikai elemző diplomával rendelkezők aránya. A jogászi szemlélet viszont nem képes cél–eszköz logikában gondolkodni (Gajduschek 2012). A jogi logika más jellegű: a jogintézmények közötti összefüggésekre épül, ahogyan az a „legjogibb" jogtudományban, a jogdogmatikában is jól látszik (Szabó 1999).

A jelen kötet III. és IV. blokkjában elemzett új jogszabályi adatbázisok ugyanakkor számos információval szolgál az input – a jogszabályok előkészítési folyamatának, és az output – a megszületett jogszabály oldaláról is. Az input, vagyis maga a folyamat tekintetében a legfontosabb indikátor talán a törvényjavaslatok tárgyalására fordított idő átlagos hossza, amit a törvényjavaslat benyújtása és a törvény elfogadása közötti idővel lehet operacionalizálni. A III.2. fejezet adatai (ld. ennek kivonatát az I.8. táblázatban) azt mutatják, hogy míg ez 1994 és 2002 között átlagosan közel három hónap volt, majd a következő két ciklusban még mindig jó két hónap, addig a 2010 utáni másfél hónapos átlagérték a 2014–2018-as ciklusra úgy változott, hogy már minden negyedik törvény három napon belül (sic!) került elfogadásra.

Nagy általánosságban azt valószínűsíthetjük, hogy ennyire rövid idő alatt nincs lehetőség a jogszabály alapos megvitatására, az érvek ütköztetésére és ezzel a döntés kikristályosítására, minőségének javítására (Habermas 1993). Lehetnek persze elfogadható okai

I.8. táblázat. A magyar törvényhozási eljárás ciklusonkénti jellemzői

Ciklus	*Elfogadott törvényjavaslatok száma*	*Átlagos karakterhossz*	*Átlagos időtartam*	*Módosítók átlagos száma*	*Cikluson belüli módosítók aránya (%)*	*Nem kormányzati javaslatok száma*
1994–1998	499	30 941	82,5	45,8	27,7	64
1998–2002	460	30 843	82,8	23,8	20,7	63
2002–2006	573	34 837	61,9	27,7	29,7	103
2006–2010	585	26 648	66,1	16,7	35,9	113
2010–2014	859	47 230	43,8	16,3	41,1	289
2014–2018	730	66 414	45,9	5,5	25,9	165

annak, ha egy törvény vitája néhány nap alatt lezajlik. Lehetnek olyan egyszerű technikai szabályok, amelyek nem igényelnek hosszas megbeszélést, vagy legalábbis nem politikai, hanem szakmai vitát igényelnek, melyeknek nem a parlament az elsődleges fóruma. Lehet az is, hogy a törvényelőkészítő szakasz mind szakmai, mind politikai szempontból olyan alapos egyeztetéseket foglalt magába, amelyek szükségtelené teszik a parlamenti vitát. Ez utóbbi eset különösen fontos a jelen fejezet szempontjából.

Mindamellett mégis elgondolkodtatóak a fenti adatok. Statisztikailag valószínűtlen – és egyébként a 2010 utáni kormányzás stílusának is ellentmond –, hogy épp ilyen speciális, technikai jellegű jogszabályok kerülnének nagy számban a parlament elé, amiként a szakmai előkészítéssel kapcsolatos túlzott pepecselés sem tűnik jellemzőnek a kormányzat stílusára. (Ezt a benyomást pedig az alábbiakban bemutatott interjúk határozottan meg is erősítik.)

Az elfogadás időtartamának adatát ki lehet egészíteni az évente elfogadott jogszabályok számával is. Ezek mértéke szintén határozott növekedést mutat, az évi 100–150-ről, 2010 után az évi 200-as értékre ugorva. Ez azt jelenti, hogy a képviselők nagyjából minden munkanapon elfogadnak egy törvényt, miközben az Országgyűlés-

ben jóval kevesebb munkanap van a szokásosnál (például a több havi szünet miatt is). Ez az adat ismét kételyeket vet fel azzal kapcsolatban, hogy a törvények alaposan átgondoltak-e.

A nem a kormány által kezdeményezett, tipikusan egyéni képviselői indítványként benyújtott javaslatok száma is informatív (ld. még III.4. és III.5. fejezet). 1994 és 2002 között évente mintegy 15 ilyen sikeres kezdeményezést azonosítottunk. A 2002–2010 közötti, a világgazdasági válságot is magában foglaló periódusban, ez az arány évi 25 fölé emelkedett, majd a 2010–2014-es periódusban 70 fölé, a korábbi adat közel háromszorosára. Ez azt is jelenti, hogy az összes törvény jó harmadát nem a normál eljárásban fogadták el. Maga az abszolút érték jelentősen csökkent a 2014 utáni időszakban, de az elfogadott a törvények közel negyedét ekkor is ilyen eljárásban vittek az Országgyűlés elé.

A minisztériumi előkészítés esetében – legalábbis elvileg – az adott közpolitikai területen és a jogalkotásban is képzett szakembergárda készíti elő a jogszabályt, meghatározott rendben, más szakemberek és érdekeltek bevonásával. A képviselő ezzel szemben bármely ad hoc ötletét beadhatja törvényjavaslatként. Ez a javaslat nem megy át azokon a szakmai és egyéb szűrőkön, amelyeken a minisztériumi javaslatok átmennek. Ezekben az esetekben – már legalábbis ha a javaslatból törvény lesz, és adataink erre vonatkoznak – ismét megkérdőjelezhető a jogszabály minősége.

Miközben ezek az adatok rendkívül informatívak, csak általános, statisztikai jellegű információval szolgálnak. Ráadásul mindez csak a jogalkotás törvényhozási-parlamenti szakaszára vonatkozik. A törvényalkotásnak legalább ennyire jelentős szakasza a jogszabály előkészítése, amire tehát főszabály szerint a kormányzati apparátusokban, elsősorban a minisztériumokban kerül sor. Ugyanez vonatkozik a kormány- és a miniszteri rendeletek előkészítésére is. Erről a szakaszról más típusú adatokat, más módszerekkel kell keresnünk. Ez a fejezet éppen ezt a hiányt kívánja pótolni.

Mielőtt azonban erre rátérnénk, érdemes utalni a fenti adatbázisnak nemcsak az input, a folyamatok, hanem az output, az elfo-

gadott jogszabályok sajátságai, minőségi jellemzői tekintetében is hasznosítható adataira is. A jelen kötet IV.1. fejezetének szerzői meggyőző módon használták az egy cikluson belüli törvénymódosításokat a jogszabályok minőségének indikátoraként. Hosszabb idő elteltével a jogszabály módosítása természetesen szükségessé válhat egyszerűen a szabályozott életviszonyok jelentős átalakulása miatt is. Előkerülhetnek olyan problémák is a jogalkalmazás során, amelyekre nem lehetett előre számítani. Közpolitikai szempontból a programok kiértékelése, evalvációja szolgálhat olyan információkkal, amelyek a közpolitikai döntés, és így az ahhoz kapcsolódó jogszabály módosítását is igénylik.

Végül az is elképzelhető, hogy egy új politikai kurzus más értékeket jelöl ki, vagy alapvetően megváltozik az adott problémakörről való szakmai gondolkodás (ld. az „epistemic community" elméletét).[4] Ha azonban viszonylag rövid időn belül, egy kormányzati ciklusban esetleg többször is sor kerül egy jogszabály módosítására, akkor nagy valószínűséggel ezen magyarázatok mindegyike kiesik. Ilyen esetben azt valószínűsíthetjük, hogy a közpolitika nem volt kellően kidolgozott, és/vagy a jogszabály nem megfelelően került megfogalmazásra (jogi szempontból volt átgondolatlan). A IV.1. fejezetben közölt adatok erre utalnak.

Az adatok értelmezéséhez figyelembe kell venni, hogy 1990-ben lényegében egy teljesen új jogrendszer jött létre. A Sebők és munkatársai által összeállított adatsorból (ld. IV.1.) jól látható egy általános trend, amely az egy cikluson belüli módosítások számának tendenciaszerű növekedését jelzi, jelentős kiugrással a 2010–2014-es időszak tekintetében. Míg előtte és utána a cikluson belüli módosítások aránya nagyjából egynegyed és egyharmad körül moz-

[4] Ilyen volt, amikor az 1980-as évektől az addig domináns keynesiánus gazdaságpolitikai elmélet helyett a szabad piac mechanizmusait előtérbe helyező elmélet vált fokozatosan dominánssá (Bovens, 'T Hart, & Peters 2002). Ilyen szemléletváltozás volt érzékelhető Magyarországon a szociálpolitikában is nagyjából a 2010-es évek fordulóján; nagyrészt, de nem kizárólag a Fidesz-kormány hatalomba kerüléséhez köthetően.

gott, addig ebben a ciklusban 40% fölé ugrott. A tendencia azért is figyelemre méltó, mert 1990 után a jogszabályok túlnyomó része radikálisan módosult, kényszerűen meglehetősen rövid idő alatt, ezért a rendszerváltást követő jó évtizedben elvileg nagyobb arányú „ön-módosításra" számíthatnánk. Azt is érdemes észben tartanunk, hogy az említett adatok arányokat jelölnek. 2010 után jelentősen megnőtt az elfogadott törvények száma, így a vetítési alap is.

A vizsgálódás célja és módszere

Jelen fejezet kvalitatív elemzése elsősorban a közigazgatási jogszabály-előkészítési szakaszra fókuszál; mintegy kiegészítve az említett fejezetek kvantitatív kutatását, amelyek elsősorban a törvény-előkészítés parlamenti szakaszát tudta megragadni. Végső, és ilyenként aligha operacionalizálható kérdésként az vizsgáljuk, hogy a közigazgatási jogszabály-előkészítés mennyire alkalmas arra, hogy – a fentiekben értelmezettek szerint – tartalmi-közpolitikai és formai-jogi-alkotmányos szempontból egyaránt jó minőségű tervezeteket állítson elő?

Anélkül, hogy a közpolitika-formálásra vonatkozó meglehetősen kidolgozott, könyvtárnyi, valamint a jogszabály-előkészítéssel foglalkozó jóval sporadikusabb szakirodalmat szisztematikusan áttekintenénk (Jann & Kai 2007; Moran, Rein, & Goodin 2008; Zander 2015; Bovens, 'T Hart, & Peters 2002), azon szempontokra fókuszálunk, amelyek a hatékony jogszabály-előkészítést segítik, illetve gátolják. Nagyjából azokra a szempontokra tehát, amelyeket a különféle ajánlások is megfogalmaznak (pl. OECD-Sigma 2017b; European 2016b).

Kiindulópontunkban az az erősen leegyszerűsített, többek által számos elemében vitatott (Aberbach, Putnam, & Rockman 1981; Jenei 2016) modell áll, amely szerint a jogalkotás célrendszerét a kormányzat politikai elemének, elsősorban a parlamentnek és a kormánynak kell belevinnie a jogalkotási folyamatba, míg a végre-

hajtó apparátus, a közigazgatás, elsősorban a minisztériumok előkészítő tevékenysége, a megfelelő eszközök kiválasztása és megformulázása lenne. Ez nagyjából megfelel a weberi, illetve a wilsoni (Aberbach, Putnam, & Rockman 1981: 4–9) leírásnak. Noha ez a modell kétségtelenül vitatható, több tényező is amellett szól, hogy jelen kutatásunkban kiindulópontként használjuk.

Egyfelől nagyvonalaiban a fejlett nyugati demokráciák is ezt a modellt követik, egyfajta ideált is kijelölve. Másfelől, tapasztalatunk, valamint az alábbiakban felhasznált interjúk tartalma arra utal, hogy a magyar közigazgatás vezető köztisztviselői is ezt az ideált követik, amelyet egyébként a jogi vagy a közszolgálati oktatás és továbbképzés rendszere is sugall (Gajduschek & Hajnal 2003; Staroňová & György 2016). Ha a valóság ettől jelentősen eltér, akkor azt az érintettek anomáliaként fogják érzékelni és ilyenként adnak számot róla.

Azt is feltételezzük ugyanakkor, hogy a nemzetközi, meghatározó részben amerikai szakirodalom nem kínál olyan kompakt és adekvát modellt, amely a hazai közpolitikai, illetve jogalkotási folyamatot megfelelően leírná. Mindezt figyelembe véve kutatásunk ambíciója alapvetően deskriptív jellegű. Egy már meglévő, viszonylag tisztázott fogalomkészlettel kíséreljük meg megragadni a magyar közigazgatási jogszabály-előkészítés folyamatát jellemző azon tényezőket, amelyekről azt feltételezzük, hogy hatással vannak a jogszabályok minőségére is.

A leíró ambíció azért is lehet elfogadható, mert ilyen aspektusú leírásra a magyar folyamat tekintetében kevéssé volt példa. Talán ilyennek tekinthetők Sárközy Tamás (2012, 2019) érdekes és sok szempontból informatív elemzései, amelyek azonban önálló empirikus kutatást nélkülöző, bevallottan szubjektív értékelések (noha rendkívül széles irodalomra támaszkodnak). Pesti Sándor úttörő munkája a kormányzati döntéshozatali folyamat feltárásában empirikus elemzésre támaszkodó, tudományos igényű kutatás (Pesti 2000a; Pesti, Farkas, & Franczel 2015). Ezek azonban elsősorban a döntéshozatal strukturális és folyamatelemeire, mint önmagukban

releváns tárgyakra koncentrálnak, és legfeljebb a változások okaira kérdeznek rá.

Ezzel összevetve jelen fejezet ugyanakkor némileg túllép a deskripció keretein, hiszen az előkészítő folyamatnak azokat a tényezőit vizsgáljuk, amelyekről azt feltételezzük, hogy azok direkt összefüggést mutatnak a jogszabályok minőségében megjelenő jellemzőkkel, azaz magyarázzák a jogszabályok gyengeségeit. Ez azonban egy szűk értelemben vett magyarázó ambíció, amely az elemzés jelen szakaszában semmiképpen nem elégséges hipotézisek tesztelésére, de jobbára még ilyenek explicit megfogalmazására sem. Más esetekben feltáró kutatást végzünk, amikor olyan jelenségeket tárgyalunk, amelyeknek hiányzik a kidolgozott konceptuális háttere, illetve annak kidolgozása éppen jelenleg zajlik (Hajnal & Boda 2019).

A KUTATÁS ELEMZÉSI KERETE

Kutatásunk legáltalánosabb kérdése az, hogy hogyan jellemezhető a magyar közigazgatási apparátus által végzett jogszabály-előkészítés folyamata a 2010-es években? Ezt a kérdést, elsősorban a rendelkezésre álló információk által vezettetve, a következő résztémákra bontottuk fel: (1) mennyire képesek a minisztériumok, azok apparátusai a szakmai (közpolitikai és jogi) szempontokat becsatornázni a jogalkotás folyamatába?, különösen: mennyire adott az ehhez szükséges kapacitás, mindenekelőtt a megfelelő szakember gárda; mennyire motivált ez a szakember gárda; mennyire adottak ehhez a körülmények, mindenekelőtt, rendelkezésre áll-e a szükséges idő a feladatok ellátására; milyen mértékben élnek a hatáselemzés lehetőségével; (2) külső folyamatok: (a minisztériumokhoz képest) más szereplők (agytrösztök, tanácsadók stb.) részvétele a döntés-előkészítésben; a társadalmi egyeztetés szerepe; a korrupció jelenléte; (3) megalkotott jogszabályokkal kapcsolatban megfogalmazódó kritikák.

Hangsúlyozzuk, hogy ennek a csoportosításnak inkább a megfelelő tárgyalhatóság egyfajta didaktikai szempontja az alapja, semmint mélyebb összefüggések feltételezése. Mindamellett az első két pontban szereplő elemek a jogszabály-előkészítés azon tényezői, amelyekről (a) azt feltételezzük, hogy közvetlenül hatnak a jogszabályok minőségére, és (b) az elsődleges adatforrásként szolgáló interjúkból ezekre nézve információ nyerhető ki. A harmadik elem a kvázi függő változóként értelmezett jogszabályi minőségre vonatkozó információkat összegzi, utalva a nem megfelelő minőségű jogszabályok okozta negatív tovagyűrűző hatásokra is.

INFORMÁCIÓFORRÁSOK

A magyar kormányzati működésre vonatkozó lényegi információkhoz rendkívül nehéz hozzáférni. Köztisztviselők hivatalos interjút gyakorlatilag nem, illetve csak külön (és ritka) engedéllyel adhatnak, és általában nem is mernek ilyet adni. Nem beszélhetnek a zárt ajtók mögött zajló valós folyamatokról; ezt jelentős mértékben már jogszabályokkal is korlátozzák. Ugyanez vonatkozik az – esetünkben különösen releváns – döntéselőkészítő anyagokra. De gyakran az egyébként nyilvános, statisztikai jellegű információk sem férhetők hozzá. A korábban meglehetősen jól kezelhető és elemezhető formában hozzáférhető hatósági statisztikákat előbb úgy kezdték el közzétenni, hogy az az általános elemzést lényegében szisztematikusan lehetetlenné tette (szervenként szétbontva, majd éves bontás helyett féléves adatokkal, majd le nem tölthető, ki nem másolható formában tették fel az internetre, e fejezet írásakor pedig éppen elérhetetlenek voltak az előző évre vonatkozó adatok).

Boda és Hajnal (2019) a kormányzati szakapparátusok 2010 előtti és utáni működésének összehasonlítására irányuló elemzésükhöz készítettek interjúkat. Jelen kutatásunk elsősorban erre az empirikus forrásra támaszkodik. Az interjúalanyok olyan magas rangú, túlnyomórészt minisztériumi vezető köztisztviselők, akiknek jelentős

adminisztratív tapasztalata van a központi közigazgatásban, s amely mindegyikük esetében kiterjed a 2010 előtti és utáni évekre is. Az interjúalanyokat a szerzők személyes hálózatán keresztül azonosították, amit hólabda mintavétellel egészítettek ki.

22 ilyen interjú került elemzésre. Az interjúk hossza 1 és 2 óra között volt. Az interjúalanyokat előzetesen tájékoztatták, hogy az interjú anyagait szigorúan anonim módon tárolják és elemzik. A titoktartási követelmények miatt nem került sor hangfelvételre. Ehelyett az interjú során részletes írásbeli feljegyzéseket készítettek, amelyek nagyszámú szó szerinti idézetet tartalmaznak. A szó szerinti idézetekben anonimizálunk bizonyos részleteket, hogy elkerüljük a válaszadók, vagy mások személyazonosságának feltárhatóságát.

A fenti interjúk mellett esetenként utalunk más, az adott témakörben rendelkezésre álló kutatási eredményekre is. Különösen nagy hangsúllyal vesszük figyelembe egy uniós kutatási projekt keretében készült, jól strukturált, nemzetközi összehasonlítást is lehetővé tevő Országjelentést (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018). Ennek néhány fejezete az e fejezetben tárgyalt résztémákat tekinti át, nagy mértékben hivatkozva a különféle forrásokból származó releváns nemzetközi adatbázisok adatait is.[5] Így az Országjelentés alkalmas lehet az interjúkból szerezhető információk mintegy kontrollálására, egyben egyfajta nemzetközi kitekintést is nyújtva.

AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Az interjúkat a kutatásnak ebben a szakaszában a fentebb bemutatott leíró-elemző keretrendszer mentén vetettük alá kvalitatív tartalomelemzésnek. Kijelöltük azokat a szövegrészeket, jelölve a kapcsolódó interjúalanyt, amelyek az egyes leíró dimenziókban relevánsak lehetnek. Ezekből alakítottuk ki az adott tématerületen

[5] A jogalkotásra vonatkozóan releváns nemzetközi kvantitatív összehasonlító kutatásokat és azokban Magyarország helyét az I.3. fejezet tekinti át.

egy általános összképet, utalva az esetleg lényeges szemléletbeli eltérésekre is. Állításainkat néhány tipikus interjúrészlettel támasztjuk alá.

Ezen felül értékeltük az egyes témák megjelenésének „erősségét" az egyes interjúalanyoknál egy 0–3 skálán, ahol a 0 a téma teljes hiányára, az 1 a csak utalásszerű említésre, a 2 a hosszabb, legalább néhány mondatos tárgyalására utal, míg a 3 azt jelzi, hogy az adott téma (pl. a szakmai szempontok figyelembevétele a döntéshozatalban) hangsúlyos eleme volt az interjúnak, amelyet jelentős mértékben az interjúalany reakciói is alakítottak. Összesen 7 témát (szakmai érvek figyelembevétele; apparátus szakmai színvonala; tervezettség, döntéselőkészítésre rendelkezésre álló idő; a külső, a minisztériumi apparátust esetleg kiváltó szereplők; társadalmi konzultáció; korrupció; az outputok gyengeségeire való utalások) értékeltünk ezzel a módszerrel. Az így kapott értékelésből adódó átlagértékeket is jelezzük. Néhány kulcsszó kapcsán kvázi-kvantitatív elemzést is végeztünk, amelyre az elemzésben szintén utalunk.

Részletes elemzés

A JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉS ÁLLAMI-POLITIKAI HÁTTERE 2010 UTÁN

A már említett Országjelentés (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 449) az állami-politikai rendszer átalakításával kapcsolatban rögzíti, hogy a kormánypárt (a politikatudományi megközelítést érvényesítve egy egységként kezelve a Fideszt és a KDNP-t) kétharmados parlamenti többsége – tekintettel a hazai alkotmányos szabályozásra – lehetővé tette, hogy a jogszabályokat korlátlanul megváltoztassa, és teljes mértékben át is alakítsa a hazai jogrendszert. Ugyanez a jogosítvány azt is biztosítja, hogy az éppen felbukkanó politikai igényekhez igazítsák az összes, akár a legmagasabb szintű jogszabályt is.

Emellett a „független" pozíciókat a párt meghatározó figuráival töltötték be. Széles körben alkalmaztak olyan, kivételesnek szánt jogi megoldásokat, amelyek a törvényhozási eljárásban megkerülhetővé tették a szakmai, tárcaközi és társadalmi egyeztetéseket (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 450). A társadalmi párbeszéd és az érdekegyeztetés korábbi fórumait meggyengítették vagy megszüntették. A kamarák egy részét megszüntették, illetve szoros személyes, illetve szervezeti kontroll alá helyezve „államosították". Az üzleti szféra jelentős szereplőit különféle technikákkal kötötték a kormányzathoz.

A közpolitika formálással kapcsolatos tendenciákat az Országjelentés így összegzi: „[…] a hatalmi központ valamilyen (akár informális) jóváhagyásához vagy kezdeményezéséhez kötött közpolitikák vagy döntések körét rendkívüli módon kiszélesítette. A szakértelem (ipari, tudományos vagy civil társadalmi szakértelem), a polgárok részvétele, valamint az átláthatóság és a civil társadalom részvétele – amely már 2010 előtt is viszonylag szerény szinten állt – jelentősen csökkent" (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 450).

A MINISZTÉRIUMI APPARÁTUSOK SZEREPE – A BÜROKRATIKUS SZAKTUDÁS BECSATORNÁZÁSA

Az Országjelentés (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 452) a kormányzat 2010 utáni közpolitika-alkotási szemléletével kapcsolatban a következőképpen fogalmaz: „E világkép kulcsfontosságú elemei között szerepel a feltételezés, hogy mind a politikai problémák, mind azok megoldásai alapvetően politikai, illetve értékválasztás kérdései; és ezért a szakértelem vagy bármilyen elemzés értelmetlen a politikák kialakításának folyamatában." Az Országjelentés utal arra, hogy a szakmai szempontok becsatornázása jelentős mértékben visszaesett az időszakban. Emelett az is szerepel benne, hogy a kormányzati tevékenység szakmaisága tekintetében az EU tagállamai között Magyarország az utolsó előtti helyen áll, a helyzet 2012 óta is romlott.

Az interjúk áttekintése megerősíti és némileg árnyalja is ezt a képet. A fentiekben említett 0–3-as skálán értékelve a témákat, a szakmai szempontok mellőzése volt kiugróan a leggyakrabban és legmélyebben tárgyalt téma. Az átlagérték a 22 válaszadó esetében 2,55, ami messze a legmagasabb a vizsgált szempontok közül. A négy, jól érzékelhetően „lojális", a 2010–2018 közötti változásokat teljes mértékben pozitívan – vagy „alapvetően semmi nem változott" jelleggel – megítélő interjúalanynál találunk tipikusan alacsonyabb értékeket; ők inkább „hanyagolják" a témát.

Rákeresve az interjúalanyok által többször hivatásuk lényegeként azonosított „szakmai*" karaktersorra, 113 előfordulást számoltunk össze.[6] Ebből 41 esetben semleges konnotációban jelenik a meg a kifejezés. Például „szakmai főosztály, tervezet"; avagy elméleti fejtegetés az apparátus funkciójáról. 28 esetben a konnotáció inkább pozitív. Ezeknek az említéseknek közel fele a korábbi időszakra utal, gyakran kontrasztként a későbbi gyakorlattal, vagy egyes szigetszerű minisztériumokra, ahol a szakmaiságnak még mindig lehet szerepe. A fennmaradó összes (9) 2010 utáni pozitív említés kizárólag három lojális válaszadótól származik. Negatív konnotációban jelenik meg a kifejezés 48 esetben, szinte kizárólag a 2010 utáni helyzetre utalva, olyan kontextusban, hogy „nincs, nincs rá igény, eltűnt, megszűnt, csökkent, nem jeleníthető meg", illetve „hiányzik az apparátusból". Érdemes néhány interjúrészleteket szó szerint is idézni:

> „[…] a «szakma« szitokszó lett. Régen a »szakmai érv« nagyon komolyan hangzott – ma ilyet nem mer mondani senki. Bátran felül is írják a szakmai döntéseket, ami néha jogos, néha viszont kártékony" 16. interjúalany (továbbiakban: ia)

[6] Itt is és más hasonló kereséseknél is figyelmen kívül hagytuk, ha a karaktersor a kérdésben merül fel, vagy egyazon, esetleg két egymás követő mondatban azonos konnotációban hangzott el.

„Amikor elkezdtem akkor a szakmai része [a munkának] elég túlsúlyban volt. 60–70% volt a szakmai rész, a többi politika. Mára már bőven a 80–20-at súroljuk (az előbbi a politika). A töréspont 2010 volt" 22. ia

„[…] a legutolsó szempont a szakmai érv" 4. ia

Sokan ezt úgy fogalmazzák meg, hogy az apparátus feladata kizárólag a végrehajtás, ahol a kifejezés nem a szó klasszikus értelmében vett végrehajtásra (jogalkalmazás, közpolitikai implementáció) utal, hanem arra, hogy az apparátus feladata kizárólag a tartalmában már teljes mértékben megszületett politikai döntés formába öntése, minden szakmai szempont, visszacsatolás nélkül:

[A politika pontosan megadja, hogy mi legyen az előterjesztésben.] „[…] a szakmának feladata, hogy ezt védhetővé tegye" [értve ez alatt, hogy] „beleilleszkedjen a jogrendbe, megfeleljen a hatályos jogszabályi követelményeknek." „Nekem is volt konkrét vitám a G-vel [államtitkár], de hadd mondjam már el a döntés előtt szakmai véleményemet, mondtam, hogy majd végrehajtom, de előtte hadd mondjam el. De azt mondta, hogy nem kell a véleményem." 19. ia

Az okokat illetően viszonylagos egyetértés volt az interjúalanyok között: a változást elsődlegesen azzal magyarázták, hogy az apparátusok túlzottan lassították, megnehezítették, blokkolták a politikai döntések meghozatalát. A politikai vezetés azt érezhette, többek szerint nem is alaptalanul, az apparátus nem azt keresi, hogyan lehet valamit megcsinálni, hanem hogy miért nem. Erre volt mintegy radikális reakció az apparátus által közvetített szempontok teljes félresöprése, az apparátus „bedarálása". Volt olyan interjúalany, aki ezt természetesnek, probléma nélkülinek látta:

„[…] a politikusok valóban politikai megfontolásokat alkalmaznak a problémák eldöntésekor. Helyenként közpolitikai, helyenként párt-

politikai, az ideológiával összefüggő dolgokat képviselnek – ideológia, magyarságfelfogás –, a kormányzásnak ez adja az alapját." 7. (különösen lojális) ia[7]

A többség azonban érzékelhetően frusztrált volt emiatt. Ennek egyik oka nyilván az, hogy a professzionális hivatalnok önértékelésének meghatározó eleme a kimagasló szaktudás. (Erre számos interjú határozottan utalt.) Ugyanakkor a közösség szempontjából is problematikusnak látták a folyamatot – és annak végeredményét is.

[A minisztériumi bürokrácia visszaszorításáról:] „2010-től ez egy tudatos folyamat eredményeként alakult így. Ez nem is feltétlenül rossz, ha a rossz értelemben vett bürokratikusságát a rendszernek próbálták áramvonalasítani. De hátrányai is lettek. … Nem ott születnek a döntések, ahol a legtöbb információ rendelkezésre áll" 5. ia

„Azt választják, ami a személyi [pl. miniszteri] elváráshoz igazodik és gyorsabb – mindegy a költség és a járulékos kár, az nem szempont. [Konkrét példát hoz a politikailag motivált nyilvánvalóan rossz döntésre.] […] Havonta tudnék egy hasonló példát hozni. »Miniszter úr határozott elvárása«, mindig ez a válasz. És 2–3 hét alatt minden keresztülmegy, miközben többszázezer embert érintő problémák nem mennek át a rendszeren." 22. ia

A másik okként néhányan a miniszterelnök személyes érzelmeit, a hivatalokkal szembeni bizalmatlanságát említették. Például:

[7] A 22 interjúalany mindegyike kötődik a 2010 utáni kormányzathoz, hiszen a lojalitás meghatározó kiválasztási szempont volt. Ám, láthatóan, az interjúk többsége mégis meglehetősen kritikus a 2010, vagy többek által későbbi időpontra tett, új, politikailag dominált döntéshozatali folyamattal szemben. Néhány interjúalany azonban – legalábbis az interjú-szituációban – szinte kritikátlanul támogatta ezt a döntéshozatali rendszert, negatívumokat egyáltalán nem említve, vagy azokat mindig is meglévő („semmi nem változott") jelenségként értelmezve, esetleg kifejezetten igazolva azokat. Erre utalunk a „lojális" kifejezéssel.

> „Ekkor viszont Orbán Viktor megelégelte ezt a dolgot, és teljesen világosan kimondta, hogy politikai kormányzás van és kész, és a közigazgatás ne akarjon semmilyen döntést meghozni vagy előkészíteni lényeges területeken." 18. ia

Az összkép tehát az, hogy a közigazgatás csúcsán elhelyezkedő politikai döntéshozók nem igénylik a közigazgatási apparátus szakmai tanácsait a közpolitikai döntésekhez, illetve a jogszabály-előkészítés során, legfeljebb a jogi megformálás tekintetében.

HIVATALI KAPACITÁS

Szakmai kapacitás alatt az alábbiakban – lényegében az interjúalanyok értelmezésével egyező módon – a személyi állománynak azokat a kompetenciáit értjük, amelyek alkalmasak arra, hogy megfelelő jogszabály-tervezeteket alakítsanak ki, a fentebb meghatározott kettős, közpolitikai és jogi értelemben. Ez igényli az adott szakpolitikai terület (ágazat) megfelelő ismeretét, a szükséges közpolitika-elemzői, valamint a jogszabály megfelelő megformálását lehetővé tevő tudást és képességeket. Szervezeti szinten pedig az szükséges, hogy az eltérő kompetenciákkal bíró hivatalnokok együtt tudjanak működni a jogszabály-tervezet megformálásában.

Az Országjelentés a személyi állomány szakmaiságát meglehetősen negatívan ítéli meg. Kvantitatív adatként jellemző, hogy Magyarországot a 28 EU-tagállam között a 25. helyre rangsorolják. Az interjúalanyok az apparátus szakmai kapacitását szintén meglehetősen negatívan értékelik, ugyanakkor csak ötödikként jelenik meg ez a tényező az említett 7-es összehasonlításban, 1,55-ös átlagértékkel.

Az okokat tekintve egyfelől – viszonylag hosszú távú jelenségként – a köztisztviselők alacsony presztízsére, erkölcsi és anyagi megbecsültségére utalnak. Néhányan explicite jelzik, hogy a megbecsültség nemcsak a politikai vezetés, de a társadalom egésze részéről sem érzékelhető; utóbbi pedig tartós jelenség. A fizetések, első-

sorban a magánszféra hasonló pozícióival összevetve, meglehetősen alacsonyak. Többen utalnak a hosszú ideje változatlan béralapra is.

Mindezt korábban némileg ellensúlyozta a viszonylag nyugodtabb, kiszámíthatóbb munkamenet és a viszonylagos állásbiztonság. Utóbbi különösen a minisztériumokban teljességgel megszűnt, miközben általánossá vált a nyolc órát jóval meghaladó munkaidő és a hétvégi túlmunkavégzés. Röviden az elvárások és a kompenzáció egyensúlya – az interjúalanyok szerint – teljesen megbomlott. Ez elkerülhetetlenül hozza magával, hogy a közigazgatás képtelen megtartani a jó hivatali szakembereket; nyilvánvalóan éppen azokat, akik másutt is könnyen találnak alkalmazást.

> „Egy 30%-os fluktuáció, ami a kormányhivatalokban van, az nem egészséges. De itt a [Minisztériumban] is 30% a mostani létszámcsökkentés, 20% körüli az éves fluktuáció. Más minisztériumokban is már a létszámcsökkentés előtt meg annak a hírére rengetegen elmentek." 8. ia

A legtöbben mégis a személycseréket és azok motivációit említik. A kiválasztás elsődleges szempontja a lojalitás, a szakértelem csak ezután szempont, ha egyáltalán az. Az átpolitizáltság tényére, az érdemrendszer minimális voltára az Országjelentés (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 451) is utal, és ezt jelzik az interjúk is:

> „2010 után nagyon felerősödött a személyes lojalitás szerepe, az ideológiai előtte-utána is jelen volt, bár '10 után ez is erősödött. […] ma nagyon sokszor szakmai minimum is hiányzik" 9. ia.

> „Ha ki akarnak választani valakit vezető szerepre, akár főosztályvezetői szinten, akkor nem az a fő szempont, hogy ő ért-e a szakterülethez. Időnként akár hátrány is, ha ért hozzá" 10. ia.

> „A politikai alapú személycserék rendszere: valamiféle kontra- vagy másfajta szelekcióhoz vezet, nem a kompetenciák kerülnek első helyre" 7. ia

Nyilvánvaló, hogy a régebbi köztisztviselők kikerülése a rendszerből az intézményi memóriát is meggyengíti, hiányzik a tapasztalat. Az új emberek általában fiatalok, ami egyfajta generáció-váltást is generál. Ők nyilván nem rendelkeznek gyakorlati tudással, tapasztalattal. Általában néhány év után el is hagyják a közigazgatást, ha nem kapnak vezetői kinevezést. Az interjúalanyok között néhányan utalnak arra is, hogy ők alkalmasabbak az említett végrehajtó szerepre, gondolkodás nélkül elvégzik a feladatokat.

„[…] az öregeket (aki 10 évet eltölt az már öreg) szétdobálták, és sok frissen végzettet vettek föl. Nekik meg volt mondva, hogy ne tanulj a tapasztalttól." 2. ia

„Az ember érzése az volt [2010 után], hogy akkora szakadék volt a politika és a szakma között, ami áthidalhatatlan. A szakma embereiként képtelenek voltunk elmondani a politikusoknak, hogy mit tartunk fontosnak. A politikusok pedig bizalmatlanok voltak, gyengének tartották a javaslatainkat, nem tudtak politikailag átütő erőt felmutatni." 3. ia

MOTIVÁCIÓ ÉS ATTITŰDÖK

Az az üzenet, hogy a politikai vezetés nem kíváncsi a szakmai érvekre, viszonylag gyorsan elérte az apparátust és átállította az ezzel kapcsolatos attitűdöket, akár alkalmazkodás, akár személycserék révén.

„Főosztályvezetőként 2008-ban leírhattad a véleményedet, ha nem értettél egyet (a döntés előtt), de most már sokszor le se írhatod" 5. ia

„A mostani kormánypárt vezetője úgy gondolja, hogy nem volt jó eredménye a korábbi konstrukciónak, amikor nem a politika határozta meg, hogy milyen irányban dolgozzon az apparátus, alulról jöttek a kezdeményezések" 7. ia

„Meg tudjuk számolni a kezünkön azokat, akik megengedhették maguknak, hogy egy kicsit mást, árnyaltabban jelenítsék meg a gondolataikat. És ezek tűntek el '15-től, ez a tanulási folyamat – senki sem engedheti meg magának. Eddigre ért keresztül a rendszeren a 2010-es impulzus." 16. ia

„[…] nem mer dönteni a főosztályvezető, nem mer dönteni a helyettes államtitkár, a helyettes államtitkári értekezlet és föltolja… régen ilyen nem volt, ha valaki hibázott, nem ment a levesbe. De most félnek, hogy ha nem tetszik a döntés, akkor kirúgják őket." 17. ia

„Már az államtitkárok […] is csak bólogató robotok." 3. ia

A félelem nem alaptalan: egy interjúalany közeli hozzátartozójának

„[…] úgy utánanyúltak, hogy alig tudtam ügyintézői szintre is berakni utólag. Most is jött olyan parancs, hogy ha kirúgtok valakit, akkor ne vegyék fel állami vállalathoz." 17. ia

Ebben a légkörben a végeredmény tulajdonképpen adekvát: amiként nem jelentkezik politikai kereslet, úgy nem generálódik apparátusi kínálat sem.

TERVEZETTSÉG, A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉSRE RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ IDŐ

A tervezettség hiánya, illetve, az hogy nem áll rendelkezésre elég idő, egy az 1990-es évek közepén végzett publikálatlan empirikus kutatásunk szerint[8] a magyar közigazgatást hosszabb ideje jellemző probléma, amely azonban minden jel szerint a végsőkig fokozódott

[8] Gajduschek György – Hajnal György (1997) A kormány döntési mechanizmusának alapproblémái. (Kézirat.) Budapest.

a 2010 utáni időszakban. A folyamatot egyébként jelzi a jogszabályban meghatározott határidők rövidülése is, ám ezeket soha nem tartották és tartják be (a mai hivatalos határidő megfelel az 1990-es évek tényleges, és ilyenként akkor is kifogásolt határidejének).

A jelenségre az Országjelentés több ponton is utal. A személyi állomány tekintetében: „a nagyszámú – gyakran nagyon rosszul átgondolt, hirtelen és durva – szerkezeti és szabályozási változások miatt a személyzet körében a kiégés jelei tapasztalhatóak és magas a fluktuáció" (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 455) . Másutt: „a politikai csúcson kezdeményezett, rendkívüli gyakoriságú, soha nem szűnő, váratlanul és sokkszerűen bevezetett jogszabályi és közpolitikai változások a tervezést és alapos elemzést eleve lehetetlenné teszik" (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 457). Ezzel is összefügghet, hogy a stratégiai tervezés tekintetében Magyarország a 24. a 28 EU-tagállam között; ne feledjük, hogy a tagállamok között 11 volt szocialista ország is található, vagyis ezekhez képest is gyenge az adat.

Az interjúalanyok ezt a problémakört intenzíven tárgyalják; második az említett 7-es összehasonlításban, 2,09-es átlagértékkel. Itt is a lojális válaszadók azok, akik kevéssé látnak problémát, szinte minden más interjúalany jelzi a feszültségeket:

> „Ma a napi munkám max. 10%-át merem megtervezni. A többit nem látom előre. Hiába van a kormánynak egy jogalkotási terve, nem tudod, hogy mikor érkezik egy jogszabály véleményezésre. […] a határidők 80%-át nem tartják be a »közig« egyeztetések során." 8. ia

> „A tervezhetőség megszűnt – meg kell nézni a kormány féléves meg éves munkaterveit; múltkor megnézték, 5%-os teljesülés volt a féléves munkaterven. Régebben 50–60%-ot elért volna (bár az is siralmas)" 10. ia

> „Rövidülnek a határidők […] Pl. kijön egy 180 oldalas »egyes törvények módosításáról« szóló törvény, amit másnap déli határidőre kellene véleményezni." 4. ia

„Az erőforrások 70%-át az ilyen típusú sürgős és fontos feladatok kötik le." 4. ia

„Sokkal kiszámíthatatlanabb lett" 5. ia

„Nincs munkaterv, mindig, ahol a legjobban ég a ház, azzal foglalkozik mindenki" 6. ia

„A reagálási idő, az csökkent, kb. 2010-től." 11. ia

„10–20 éve többet lehetett rágódni egy ügyön, most már nem. Ez nem mindig jó." 13. (az egyik lojális) ia

Ez aztán ördögi kört indukál:

„Itt is elő van írva pl., hogy egy kormányzati anyagot mennyi időre kell »közig« egyeztetésre bocsátani – aztán ha látjuk, hogy tényleg így csinálják, akkor félretesszük, hogy biztos valami lényegtelen. Onnan lehet megismerni, hogy minél rövidebb idő áll rendelkezésre, annál fontosabb életviszonyokat befolyásol." 14. ia.

Általában direkt vagy indirekt módon ezt összefüggésbe hozzák a közpolitika- és jogalkotás gyenge minőségével is (pl. 20. ia).

MILYEN MÉRTÉKBEN ÉL A KORMÁNYZAT A HATÁSELEMZÉS LEHETŐSÉGÉVEL?

A hatáselemzés általában jól ismert és alkalmazott módszer a jogszabályok közpolitikai eredményességének növelésére. Ugyanakkor ez a magyar közigazgatást mindig is kevéssé jellemezte. Többek között Staroňova (2010: 126) azt találta, hogy a vizsgált magyar jogszabály-tervezeteknek csak 1,7%-ához készült társadalmi hatáselemzés. (Igaz a régió öt országa közül így sem kerültünk az utolsó

helyre.) Az Országjelentés (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 452) utal arra, hogy a hatáselemzés idegen egyrészt a magyar közigazgatás jogias tradíciójától, másfelől a politikai vezetés attitűdjétől is.

Az Országjelentés 14. lábjegyzete azt emeli ki, hogy a 2011–14-es időszakban hozott 5381 jogszabály esetében csak 258 kapcsán férhető hozzá hatáselemzés és ezek elenyésző része tűnik tényleges elemzésnek, amellyel a készítők önbevallása szerint is átlagosan 2,8 napot dolgoztak. Kvantitatív összehasonlításban a tényalapú, ún. evidence-based közpolitika-elemzési módszerek használata tekintetében Magyarország a 26. helyet foglalja el a 28 EU-ország között (így a 11 posztszocialista tagország között is sereghajtó).

Az interjúk megerősíteni látszanak ezt az összképet. Maga a „hatáselemz*" karaktersor összesen 3 alkalommal fordul elő két interjúalanynál, valamennyi esetben ennek hiányára utalva. A „visszacsatol*", ami valamiképpen az ex post hatáselemzés értelmében jelenik meg az interjúkban, nyolc esetben bukkan fel, minden alkalommal annak elmaradása kapcsán.

A minisztériumi előkészítő folyamaton túli külső tényezők

Külső szereplők bevonása a minisztériumi apparátusok helyett

Az Országjelentés (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 451) e témával kapcsolatban így fogalmaz: „A külső szakértelem bevonása meghatározó mértékű; amennyire megítélhető, egy nagyon szűk, jobbára informális körből kerülnek ki a közpolitikai javaslatok." A III–IV. blokkban bemutatott adatbázis a törvények benyújtása kapcsán jelzi, hogy fokozatosan előbb a 2000-es években, majd 2010 után ehhez képest is ugrásszerűen gyakoribbá váltak az egyéni képviselői indítványok. Az Alaptörvény tervezete is ilyen formában került benyújtásra. A 2006–2010-es, egyébként is kiugróan magas szám a 2010–2014-es ciklusra közel háromszorosára nőtt, és igen magas arányú maradt a 2014 után is.

Az egyéni képviselői indítványokkal megkerülhetővé válik a teljes közigazgatási és társadalmi egyeztetési folyamat, és a törvény elfogadása – bármely tartalommal – kizárólag a parlamenti erőviszonyok függvényévé válik. Politikai szempontból nyilvánvaló előnye ennek a megoldásnak, hogy az ellenérdekű csoportok nem tudnak megszerveződni, ellenvéleményüknek hangot adni, esetlegesen a közvéleményt tájékoztatni, mozgósítani, egyszerűen az idő rövidsége miatt. Néhány nappal, akár néhány órával azután, hogy a törvénytervezetről értesültek, a döntés már meg is született.

Nem kizárt, hogy az ilyen döntések esetenként a minisztériumi apparátusokban készülnek el. Erre utal a 2. interjúalany is:

> „Az egyéni képviselői indítványok száma nő, és ezeket ugye nem publikálják előre. Ez egy fontos választás. Nekünk is volt olyan törvényjavaslatunk, amit eleve úgy rendeltek meg, hogy egyéni indítványként fogják megoldani. Sőt volt olyan is, hogy mi kértük, hogy ez inkább egyéniben menjen, mert nincs időnk. De volt olyan egyéni is, hogy senki nem tudta, hogy ezt meg ki találta ki."

Ugyanakkor a minisztériumon kívül, más szervezetekben[9] készített tervezetekről, előkészítő munkáról az interjúalanyok viszonylag keveset tudnak. A hét értékelt téma közül ezt tárgyalták az interjúk a legkisebb mértékben. Igaz, aki utal erre, az alapvetően negatívan ítéli meg.

> „A minisztérium már csak végrehajt, nem alkot stratégiát: [Kérdező: Akkor ki alkotja a stratégiát?] A különböző szakértői cégek, frakciók, vezető politikusok." 4. ia

> „[…] outsourcing működik. Nem csak a megvalósításban, hanem a tervezésben is. A közig. nem tudja a szakmailag felkészült gárdát – mint én – a szervezeten belül tartani." 1. ia

[9] Amennyire ez a szóbeszédből tudható, az ilyen előkészítő tevékenység egyrészt néhány politikai háttérintézményben (leggyakrabban a Századvég neve merül fel) történik, ugyanakkor „baráti ügyvédi irodákat" is gyakran emlegetnek az ilyen tervezetek forrásaiként.

„[…] látens műhelyek veszik át a kormányzati szervek szerepét – a törvénytervezetet nem a minisztérium dolgozza ki, hanem készen kapja, nem tudja, honnan." 16. ia

„2010 után egy minisztérium szakterületén úgy jelenhetett meg egy jogszabály, hogy ő nem tudott róla." 5. ia

„[…] valahol olyan külső helyen kezdenek el kutakodni, akkor nem ismerem az előzményt […] akkor nem tudod felmérni, másnapra döntés van belőle és annyi. […] Ez a külső szakértelem igénybevétele, ez csökkentette határozottan a kiszámíthatóságot." 15. ia

Világosan látni kell, hogy itt nem a nemzetközi szakirodalomban tárgyalt „külső szakértelem" becsatornázásáról van szó.[10] Erről a 2. ia kifejezetten pozitív kontextusban szól, mint ami elveszett az utóbbi időben.

„[…] eleinte sok külső szakértővel, tanulmányok íratásával haladt a tervezés, de ez egyre kevésbé érvényesül." 2. ia

Itt arról van szó, hogy a döntési javaslat, törvénytervezet készül el teljes egészében egy külső műhelyben, függetlenül a szakértelem bevonásától.

A TÁRSADALMI EGYEZTETÉS SZEREPE

A társadalmi egyeztetés kiindulópontja a nyilvánosság és a transzparencia. Noha nyugat-európai összehasonlításban ez sohasem volt

[10] Egy definíciószerűen jogalkalmazással foglalkozó ügyvédi iroda aligha tekinthető a – magas fokú és nagyon sajátos jogi tudást igénylő – jogalkotás területén „szakértőnek", amiként nehéz elfogadni, ahogy azt is, hogy egy talán néhány tucat főt foglalkoztató szervezet inkább tud több minisztérium portfóliójában szakértőket biztosítani, mint maguk a minisztériumok.

túl nagy, 2010 óta fokozatosan, de összességében radikálisan csökkent. Maga a társadalmi egyeztetés elvileg meghatározó eleme a döntés-, illetve jogszabály-előkészítésnek. Alkalmas lehet azon információk becsatornázására, amelyekkel az apparátus nem rendelkezik. Egyes szakterületeken ez igen jelentős lehet. A hajléktalan ellátásban, vagy a kábítószerfüggők segítésében például a civil szervezetek alighanem nagyobb részt vállalnak, mint az állami apparátus, így valószínűleg jobban ismerik a problémákat és talán azok kezelésének módját is. Az egyeztetés továbbá alkalmas a különféle érdekcsoportok álláspontjának megismerésére, ami növelheti a döntés elfogadottságát és így megvalósíthatóságát is.

Az Országjelentés (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 451) világosan fogalmaz: „Az állampolgári részvétel minimális és tudatosan gyengített"; „az érdekegyeztetési folyamat korporatista jellegű, a valódi egyeztetés gyenge". Azt is megállapítja, hogy „top-down jellegű a közpolitika-alkotás, a politikai és közigazgatási egyeztetés szerepe minimális". Az Országjelentés nemzetközi összehasonlító adata szerint a kormányzati információkhoz való hozzáférés tekintetében Magyarország a 28 EU-tagállam sorában a 26. helyen áll, és 26. a transzparencia tekintetében is. A kissé nehezen fordítható „voice and accountability" tényező tekintetében pedig 25. (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 454). Ugyanakkor kifejezetten a társadalmi konzultáció tekintetében hazánk a legutolsó, 28. helyre került.

Az interjúk azt sugallják, hogy a társadalmi konzultációnak a közigazgatási vezetők körében soha nem volt kiemelkedő jelentősége. A hét tárgyalt téma közül ez a negyedik, noha ez az interjúvázlat egyik kiemelt kérdése volt. Jellemző, hogy a „konzultáció" kifejezés összesen 5 alkalommal fordul elő a 22 interjúban, ebből kettő utal egyértelműen ennek eltűnésére, a többi semleges (pl. az „EU miatt kell", „nemzeti párbeszéd"). A „párbeszéd" kifejezés 6 említéssel van jelen, ennek kétharmada egy interjúból, de valamennyi említés alapvetően ennek hiányát jelzi. Az interjúalanyok jelezték, hogy a társadalmi egyeztetés soha nem volt meghatározó jelentőségű, inkább egy szükséges rosszként kezelték már 2010 előtt is. Pl.:

„Nincs civil társadalom, nemigen van értelme" 21. ia

„Általában időrabló dolognak tekintették mindig, de legitimációs eszközként alkalmazták." 16. ia

„A nagy része látszategyeztetés volt mindig." 18. ia

„Ez sosem volt az erősségünk, ez a partnerség. […] Ha bevonod a partnereket, az időigényes és költséges – ez a hátránya. Az előnye a plusz információ, ami segíti a döntéshozatalt. Az, hogy azokat vonjam be, akiket szeretek, az érthető – de nem hallok ellenvéleményeket, és elveszhet információ." 11. ia

Maguk a civil szervezetek sem feltétlen voltak valódi civilek.

„De már akkor [2010 előtt] is sok álcivil volt, akik gazdasági és politikai érdekeket képviselnek, de azért valamennyire komolyan vettük." 6. ia

Az egyeztetés szerepe általában csökkent. Ezt valamennyi interjúalany, aki beszélt erről a kérdésről, világossá tette.

[A jogszabályi keretek is negatívan változtak] „A Munka Törvénykönyvének változása, a sztrájkszabályozás változása, a társadalmi egyeztetések leírása, egy csomó jogszabályi változtatás is volt, ami direkt nehezítette a társadalmi egyeztetést." 18. ia

„Az is egyértelmű, hogy mostanra nehezebb információt szerezni – a kormányzati elszámoltathatóságát erősen korlátozzák. Ld. pl. az infótörvényt – pénzhez kötötték az információhoz jutást." 22. ia

„Masszív csökkenés a szerepben; mára formálissá vált. Másrészt a »szakmai szervezetek« (kamarák, civilek) is át vannak politizálva, klientelizálva. […] A kormány.hu-ra elvileg ki kellene rakni a tervezeteket …. Pénteken este kirakják, hétfőn leveszik." 1. ia

„2010 után csökkent. Ahol az EU miatt kötelező, ott kiküldjük, de egyre inkább csak legitimáló funkciója van. És akkor leegyeztetjük a »C«-vel, vagy valami másik álcivillel." 6. ia

„Nagyon sokat változott: elképzelhetetlen volt, hogy kihagyunk egyeztetésekből szereplőket, vagy, hogy azon röhögcsélnek az államtitkárok, hogy hívjuk őket péntek 4-re." 5. ia

Többen utalnak a csökkenés esetleges okaira is.

„Erre nem szorul rá a jelenlegi kormányzat – elég erős, és más legitimációs bázisokat – pl. nemzeti konzultáció – próbál teremteni." 16. ia

Ugyanerre, illetve a kétharmadra utal a 4. ia is.

„A döntéshozók ellenérdekeltté váltak abban, hogy a döntéselőkészítés során az információk, főleg azok, amik alakítják a közvéleményt, azok kikerüljenek. Ezért nem érdekük bevonni a külső szereplőket" 19. ia

A kormány maga határozza meg, hogy kikkel nem egyeztet, és kikkel igen. Utóbbiak „baráti" szervezetek, amelyeket a kormány gyakran jelentős összeggel támogat (az interjúalanyok több ilyenre utaltak, ezeket azonban töröljük az idézetekből):

„[…] egyre jobban megválogatják, hogy kiket vonnak be" 3. ia

„Most felső utasításra lehúzzák a listáról, akikkel [nem kell / lehet] egyeztetni." 2. ia

„Tudatosan csak azokat a szereplőket vonják be, akik a kormányzattal egyetértenek, akik hatalomban vannak. Tehát előtte is és utána is formális volt, de most egyszínűvé vált." 11. ia

„[…] a 444 meg az index már több ilyet kinyírt, mint az állam. Ahogy elkezdik őket szeretni, a kormány számára rögtön ősellenséggé válnak.

> Azért, mert attól félnek, hogy erodálják azt az erős és központosított valamit, amit '10 óta építünk" 17. ia

> „[…] a kormány megbélyegzi, ellenségként kezeli, azért, mert vele szemben az bírálatot fogalmaz meg." 22. ia

> „minden területen elkezdtek kialakítani, kijelölni »megfelelő« érdekképviseleti szereplőket, akik nincsenek kihatással a döntésre, inkább csak legitimálják a döntéseket. Tudják, hogy mit kell válaszolni." 5. ia

A másik oldalon a civil szervezetek reakciója áll:

> „[…] én is meg ők is úgy éreztük, hogy süketek párbeszéde folyik, ami nem visz sehova." 3. ia

> „Nem hisznek abban, hogy az érdemi hozzászólásuk az befogadásra kerül. És ebben van is valami." 4. ia

> „A civil oldalon is, már a párbeszéd megkezdése is a saját táboron belüli pozíciókat gyengíti. Kormányzati szinten ez egyértelmű bukást jelentene." 3. ia

A bizalmatlanság köre ezzel válik teljessé.

KORRUPCIÓ – A „KIJÁRÓ EMBEREK" SZEREPE

Az Országjelentés (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 455) azt valószínűsíti, hogy az alacsonyabb szinteken a korrupció mértéke inkább csökkent, de utal arra, hogy a magasabb szinteken, például a közbeszerzések esetében vagy a jogszabályok alakításához is kapcsolódóan, erősen valószínűsíthetők korrupciós tendenciák. Másutt (Kádár, Hajnal, & Kovács 2018: 458) pedig explicite utal arra, hogy a jogalkotás gyakran szűk, olykor személyes érdekeket szol-

gál. A kvalitatív adatok tekintetében az Országjelentés két erősen eltérő trendre hívja fel a figyelmet. A Transparency International korrupciós indexe szerint Magyarország a 22. legkorruptabb ország az EU 28-ból, míg a Gallupnak a korrupció érzékelését mérő adatfelvétele szerint a 15. Ezt a különbséget a jelentés a mindennapokban érzékelhető (pl. rendőri) korrupció csökkentésével magyarázza.

Az interjúalanyok jelentős része is utal a korrupcióra. Mindez gyakran úgy bukkan fel, hogy „korábban" is voltak kijáró emberek, akik befolyásolni akarták a döntéseket, bár nem mindig sikerrel. Most már „ők diktálják" a döntéseket.

„Korábban befolyásolni akarták, hogy mi íródik a papírra. De most már nem ez van – most már dominálni akarták. Ott, ahol elég erősek, ott, ha ők jeleznek valamit, akkor ahhoz a hivatal automatikusan igazodik. Ez a 2010 utáni időszakban erősödött meg durván, egyértelműen. […] bejelentkezett hozzá [a szakterületi államtitkárhoz] ez az érdekcsoport, és két jóvágású öltönyös úriember elmondta, hogy mi, hogy van azon a területen és mi, hogy működik. És utána kérdezték, hogy ezt ugye megbeszéltük, megértettük egymást? Utána ő utánakérdezett a miniszternél, hogy ezeket mennyire kezeljem komolyan, de ő se tudta hirtelen, utánanézett, és utána azt mondta, hogy ne vitázz velük, ha nagy gáz van, szólj nekem." 10. ia

„2016-tól már időnként látszott, hogy kimondottan egyéni érdekek mentén születnek döntések. […] Régebben voltak olyanok, hogy kell az iskolának vécé, és legfeljebb a haveri cég nyerte el. De később már az volt, hogy jött a haveri cég, és lediktálta az intézkedést." 2. ia

„Nem azért építünk kollégiumot, mert szükség van rá, hanem mert le kell kötni az építőipari kapacitást a G-nak és a M-nak. Ez most konkrét." 2. ia

„A személyre szabott közbeszerzések egyre inkább jellemzők…" 22. ia

[Kormányzati döntéseket említ] „ez hozta létre az új tőkésosztályt – de a korrupciót is." 5. ia

„[…] a hálózat, a gazdasági szereplők, akik révén a közpénz eljut először magánkezekbe, ott pool-okat képez, és onnan lehet politikai/személyes célokat elérni velük" 18. ia

„Az, hogy a gyerekemet beültetem egy nagy szervezet vezetőjének az teljesen természetessé vált." 10. ia

Többen úgy látják, hogy mindezek teljes mértékben felülírják a közpolitikai szempontokat is:

„[…] konkrét egyéni érdekek vették át a központi szerepet a közpolitika alkotásban." 2. ia

„Azt hittem sokáig, hogy van egy szakmai prioritás, hogy mit akarsz csinálni ezért az országért; az fölborult, és mindenekelőtt az van, hogy politikai és gazdasági érdekeket kell kiszolgálni a hivatalnak. Elvtelenül. Korábban volt tere a szakpolitikák kialakulásának, ma nincsenek szakpolitikák." 9. ia

A megalkotott jogszabályokkal kapcsolatos kritikák

A fentiekben utaltunk a jelen kötetben közölt adatok kapcsán arra, hogy az egy kormányzati cikluson beüli törvénymódosítások aránya jelentősen megnőtt 2010 után, ami a jogszabályok határozott minőségi romlására utal. Az Országjelentés több, már idézett pontja is ezt jelzi. Kvantitatív adatként pedig a szabályozás minősége (*regulatory quality*) tekintetében Magyarországot az EU 28 tagországa közül a 22. helyre sorolja.

Az interjúalanyok maguk is érzékelik a döntések viszonylag gyenge minőségét és annak negatív következményeit. A hét téma

közül ezt tárgyalták az interjúkban a harmadik legjelentősebb mértékben. Az outputok színvonalában érzékelhető romlást általában a minisztériumi munka színvonala, illetve a szakmaiság csökkenéséhez kötik.

„A szakmai színvonal megítélésem szerint esett. Az, ami magyar jogalkotásban megy, az hűen tükrözi a szakmaiság alacsony színvonalát. Amúgy lehet, hogy nem lenne rossz, amit akarnak, csak a kivitelezés az katasztrofális." 11. ia

„A következmény társadalmi szinten, ha egy szervezetben a szakmai szempontokon túl az egyéb szempontok is szerepet játszanak, akkor az a feladatellátás színvonalát is befolyásolhatja, negatívan." 19. ia

„A hatáselemzések [hiánya], a távlati megfontolások nélküli ötletelések kiszámíthatatlan következményekkel járnak." 16. ia

„Romlik a policy minősége és a legitimációja is, jogi szempontból." 9. ia.

Többen utalnak explicit módon a jogszabályok meghozatala utáni állandó változtatásokra.

„A kormányzat ettől a gyorsaságtól saját magát kényszeríti a folyamatos korrekciókra. […] Ez azért a társadalom szempontjából is fontos és negatív hatás." 19. ia

„Az én szempontomból a kodifikáció látszik. Egyre siralmasabb állapotok, egy őrült kapkodás jellemzi a jogalkotást. Nem kellően kidolgozottak a jogszabályok, kodifikációs szempontból (a szakmai tartalmát nem tudom megítélni)." 20. ia

[Előtte arról beszél, hogy beviszik a tervezetet és még aznap döntés lesz, a társadalmi egyeztetés teljes kihagyásával, tárcaköröztetés kihagyásával, de sokszor még az adott minisztérium sem tud róla; nagyon felgyor-

sult, de a következmény] „[…] hogy sokkal többször javítani kell utána; nem volt végiggondolva egy csomó minden." 5. ia

„[…] a szakmai munkának a színvonala jelentősen esett. Sokkal kevésbé kidolgozottak az előterjesztések és szorulnak korrekcióra, nem zajlanak valós egyeztetések. Elharapódzott az egyedi esetekre való jogalkotás – ami újabb jogalkotási igényt generál és további hibalehetőséget jelent. Nem akarok poénkodni a gránitba vésett alaptörvénnyel, de még az önkormányzati törvényt is 30-szor változtatták 2011 óta, míg komoly szakmai történet nem volt mögötte, egyedi problémák voltak" 8. ia

„A társadalom felé a legfontosabb eredmény – a beruházási költségek nőnek, másodsorban nem jó döntések születnek. Már az, hogy 3–4 hónaponként módosítasz egy jogszabályt, az nem eredményezhet a gazdasági szereplők részéről optimális hozzáállást." 10. ia

Ugyanez egy maximálisan lojális interjúalany felfogásában:

„Ez a politikai kormányzás rendkívül aktív kormányzást jelent, ami azt jelenti, hogy nem akkor vannak rendben a dolgok, ha leszabályoz valamit és utána lepihen, hanem folyamatosan rajta tartja a kezét a dolgokon." 14. ia

Sajátos, inkább a jogállamisághoz köthető probléma az egyénre szabott jogalkotás:

„Elharapódzott az egyedi esetekre való jogalkotás" 8. ia

„De sokkal inkább érezhető, hogy a jogalkotást befolyásolja olyan egyedi impulzus, ami számomra megfoghatatlan körökből érkezik. Ez azért megszaporodott. Pl. a lex Borkai: ahhoz, hogy megválaszthassák Győr polgármesterének, kiment a törvényből, hogy nem lehet 5 éven belül katona. Vagy a másik: az önálló községgé válást nem az új településrészen, hanem a teljes településen kell népszavazással megerősíteni – ez

volt a Lex A. Vagy pl. méltatlansági törvény – szándékos vagy gondatlan bűncselekmény kell, és később látod, hogy kinek az ügye miatt kellett a módosítás." 8. ia

A nem megfelelő jogszabályok esetében gyakran jelent problémát a jogalkalmazás. A jogszabály egyik tipikus hibája ugyanis, hogy a gyakorlatban nem hajtható végre. A minisztériumi pozíciókban hagyományosan, 2010 után pedig sejthetően még inkább általában kevés rálátása lehet az interjúalanyoknak a helyi szinten zajló mindennapi gyakorlatra. Mégis többen utalnak erre:

„A végrehajthatósággal nem törődnek." 2. ia

„[…] a jogalkalmazás szétesett. Az állandó jogszabályváltozások szétzilálták az egységes jogalkalmazást" 8. ia.

A kapkodva meghozott gyenge minőségű jogszabályok a jogalkalmazást is megnehezítik:

„Jogértelmezési problémák, a közigazgatás és a bíróságok életét is megnehezíti" 20. ia

[Példa: új személyi igazolvány a nyugdíjasoknak] „[…] úgy döntöttek, hogy előzetes tájékoztatás nélkül, azonnal, a meglévő adatok alapján legyártanak 2 millió okmányt és kipostázzák nekik – kapnak egy olyat, amit nem is kértek. És akkor majd a postás fogja a régi igazolványt érvényteleníteni. Még a szakszolgálat is széttette a kezét, hogy ezt hogy már, de muszáj volt áttolni; sürgős az EP választások miatt" 22. ia

„[…] pl. ha megnézed a jogszabályok számát, elég jól mutatja. 2010-ig évente 100–150 törvény volt, azóta 200 fölött vagyunk" 22. ia

„a feladatvégrehajtás elnagyoltabbá válik, de ez inkább a gyorsaság következménye" 19. ia

Néhányan explicite említik az átgondolatlan közpolitikák gyenge hatékonyságát, illetve eredményességét. Példa, amely utal a rendszerből következő okokra, a hulladékgazdálkodás kapcsán:

> „Egy jól működő rendszert valaki kitalálta, hogy központosítani kell. Pontosan tudtuk, hogy nem fog menni – de nem mondták meg a vezetőknek, nem tájékoztatják őket, hogy nem fog működni. Tényleg egy katasztrofális helyzet alakul ki, és nincs párbeszéd, problémamegoldás." 16. ia

> „[…] Nem kérdezik meg a szakembereket, hogy mi legyen a döntés, ettől a döntések minősége rosszabb lett. Van ebben egy veszélyességi faktor is: jön egy hülye, és mond valamit, azt is azonnal végrehajtják." 6. ia

Úgy tűnik, hogy a hatalompolitikai célok, és az ezen a dimenzión mért sikeresség és a közpolitikai sikeresség – az interjúalanyok egy részének interpretációja szerint – élesen szétválik. Erre többé-kevésbé direkt módon többen is utalnak:

> „Hatalmi szempontból nagyon hatékony kormányzást építettek ki. […] Egy biztos, hogy az általuk vélt hatékonyságnak rendeltek alá mindent. Hogy ez tényleg hatékony-e hosszú távon – ezt majd a történelem fogja megmutatni." 16. ia

> „Ez ami van, a hatalom érdekeit szolgálja, és egyre kevésbé a társadalom érdekeit. Már nem azért szabályozok bizonyos dolgokat, hogy a társadalom életét megkönnyítsem […] eltolódott a hatalomnak való megfelelés felé. Az egyensúly a hatalom megtartása és a közérdek szolgálata között, az vagy megvan, vagy romlik – ez itt most romlik" 22. ia

Értékelés: A jog- és közpolitika-alkotási folyamat 2010 után

A jelen kötetben közölt kvantitatív elemzések elsősorban a törvényekre, másodsorban a rendeletekre fókuszáltak. A törvényhozási folyamat tekintetében is elsősorban a parlamenti periódusokra vonatkozó adatokat találunk. Ezek az adatok a törvénytervezet benyújtásától az elfogadásáig, majd később az esetleges módosításokig számos rendkívül releváns információval szolgálnak a folyamatról, de csak annak parlamenti szakaszáról.

E fejezetben az ezt megelőző szakaszra fókuszáltunk, arra az időszakra, amelyben – legalábbis a jogalkotás normál rendje szerint – a minisztériumi apparátusok elkészítik a jogszabálytervezeteket. Mindehhez huszonkét interjúból indultuk ki, amelyek válaszadóinak mindegyike szolgált valamennyi ideig a 2010 előtti időszakban, és akik 2010 után a Fidesz-kormány alatt is magas vezető beosztást töltöttek be. Az ő beszámolóikból alkothattunk képet a döntéselőkészítésről ebben az időszakban.

A fentiekből egy sajátos döntéshozatali rendszer rajzolódik ki. Ez a rendszer értelmezhető úgy, mint egyfajta válasz a minden modern kormányzatot jellemző feszültségre, melyre már Weber is utalt a politikai és a hivatalnoki hivatás összevetése során (Weber 1989). A politikus újat akar, jelentős, a társadalmat átformáló, vagy legalább ilyenként érzékelhető döntést kíván hozni. A bürokrácia általában inkább a status quo-t preferálja, lassítaná a változást, ráadásul – nem kis mértékben szakértelmének köszönhetően – ezernyi akadályát látja a radikális változásnak, pontosabban a radikális változás sikerének. És ezekre figyelmezteti is a politikust. A politikus ezt – nem is mindig alaptalanul – gáncsoskodásként éli meg; az a benyomása, hogy a hivatal, amelynek őt kellene szolgálnia rendszeresen „keresztbe tesz", nem azt nézik, hogy hogyan lehetne valamit megcsinálni, hanem azt, hogy miért nem.

Erre a feszültségre (bár a fentiekben ezt részleteiben nem idéztük), az interjúalanyok nagy többsége utalt már a 2010 előtti időszak kap-

csán is. Többen úgy értelmezték a korábbi helyzetet, hogy a bürokrácia mintegy felőrölte, maga alá gyűrte a politikai döntéshozókat. A politikai kezdeményezések egy része elhalt, vagy kilúgozódott, a döntéshozatal rendkívül lassú volt, mire a döntés megszületett, gyakran – legalábbis hatalompolitikai szempontból – irrelevánssá vált.

Ebben jelentett radikális változást a 2010 utáni új stílusú kormányzás. Ez rövid idő alatt maga alá gyűrte az apparátust. Ahogy többen fogalmaztak, a minisztériumi apparátus puszta végrehajtóvá vált abban az értelemben, hogy a politika által meghatározott döntéseket kellett formába öntenie, különösebb hozzáadott érték nélkül. Ami karakteresen érzékelhető, az a szakértelem – legyen az hivatali, szakpolitikai vagy jogalkotási – teljes háttérbe szorítása, a szakmai szempontok szinte totális figyelmen kívül hagyása, amit néhány kifejezetten lojális válaszadón kívül valamennyi interjúalany fájdalmasként élt meg.

E rendszerben a közpolitikai döntéseket a politikai elem hozza meg, végletesen centralizált és voluntarista módon. A központi politikai akaraton túl semmilyen más szempont nem kaphat teret, legyen szó hivatali szakértelemről, társadalmi csoportokról, az érintettek elvárásairól. A döntések hatalompolitikai szempontjai a meghatározóak. Többen utalnak arra, hogy a fókuszcsoportos vizsgálatok eredményei felülírnak minden szakpolitikai szempontot – vagy a mi fogalomkészletünkkel: a hatalmi elit (rövid távú) politikai céljai felülírják a társadalom hosszú távú szempontjait.

> „Alá van rendelve minden a politikai haszonnak. Régen nem tudtam volna elképzelni, hogy a szakma 99%-ban egyetért valamiben, de egy fókuszcsoportos politikai szondáztatás, hogy mire szavaznának többen, az simán felülírja a teljes konszenzust. És nagyon kevés helyen látok hosszú távú, előrelátó tervezést, cselekvést." 5. ia

> „Azokat a lépéseket lépik meg, amelyek nem veszélyeztetik a politikai támogatottságot, illetve, amelyek erősítik azt. Ha valami veszélyeztetné, a fókuszcsoportok ellene vannak, akkor azt nem lépik meg." 6. ia

A kifejezetten lojális 7. ia megfogalmazásában: „[…] döntésben – ott inkább a politikai, kommunikációs, pártpolitikai szempontok dominálnak."

Mindezt egy erős, szimbolikus mezőben teszik a társadalom számára elfogadhatóvá. Ezzel együtt a szimbolikus, jól kommunikálható elemek válnak – a központból kapott határozott utasításokon túl – a közpolitika-formálás meghatározó szempontjává is.

Az apparátussal szembeni elégedetlenség egyik fő oka: „[…] egy szakmai stáb nem kommunikációs paneleket keres, hanem a valóságot próbálja leírni." 3. ia

[Egy példa:] „Összeszerkesztettünk ezekből [egy kormányprogram-javaslatot], majd benyújtottuk a miniszterelnökhöz. Erre ő közölte, hogy nem lesz kormányprogram, merthogy a Fidesz-program marad a kormányprogram, így nincs mit számonkérni; folyamatosan jön majd az politikai iránymutatás, aszerint dolgozunk majd. […] Azóta amúgy semmilyen program nem készült, nem volt. […] Ma az apparátus a miniszterelnök úr beszédeit próbálja elemezni, és abból próbálja megérteni, hogy mi az irány, mit kell neki csinálnia, ahol ő ül." 18. ia

„Ez a politikai termék, amit a kormányzat kínál az fogyasztható […] egyszerű üzenetekkel sokkal könnyebb a tömegre hatni, mint komplex társadalmi problémákat megoldani." 22. ia

„[…] kommunikáció-központú politika, azóta vannak ilyenek. […] Vicces volt, amikor az EMMI-ben kiadták a szótárt („nem szegény, hanem segítségre szoruló"), miközben EU-célkitűzés a szegénység csökkentése. 2016-tól egyre fokozódó mértékben uralkodóvá vált a közpolitikailag irracionális, a propagandából fakadó közpolitika alkotás" 2. ia

„[…] a politikai döntéseknek nem vizsgáljuk a szakmai hatásait, alrendszerekre lebontva, kizárólag a politikai célnak való megfelelést vizsgálják. Ez baj, mert társadalmi probléma tud így kialakulni, és még

ha ennek tudatában is van a politikai vezetés, ez nem számít. Sokkal fontosabb a politikai cél, a hatalom megtartása, a preferált szavazó csoportok támogatása…" 18. ia

A legkarakteresebben talán: „Nem közpolitikát csinálunk, ami célokról és eredményekről szól, hanem a lényeg a kommunikáció. A szlogen mögé rakunk »intézkedéseket«. Ez is '15-'16-tól erősödött nagyon, hogy adjunk programokat a kommunikációs osztálynak, ami támogatja az ő üzeneteiket." 2. ia

Mindez a kormányzati működés teljesen új rendszerének kialakítását is jelenti. Összességében közpolitikai szempontból ezt a rendszert talán úgy lehetne jellemezni, mint amelyben a hatalompolitikai (*politics*) és a közpolitikai (*policy*) szempontok élesen szétválnak; olyannyira, hogy a külső szemlélőnek az a benyomása, hogy a kettő inkább ellentétesen hat. A sikeres közpolitika kialakítása gyakran politikai kudarcot jelent(ene) és fordítva. Mindez a szimbolikus politizálás háttere előtt zajlik, ahol a tények már lényegtelenné válnak, és a kérdés az, hogy ki tud meggyőzőbb és szerethetőbb valóságot prezentálni.

Kétségtelen, hogy a Fidesz-kormányzat mindkét területen, a szimbolikus térben és így a politikában folyó harcnak is nyertese. Kétségtelen az is, hogy a minisztériumok fentebb leírt módon történő használata ennek a nyerő stratégiának fontos része. Csak az újságokat olvasva is jól látható az is, hogy nem hungarikumról van szó, hanem egy világtendenciáról, ha a szakmai szempontok háttérbe szorulásáról és a szimbolikus építkezésről beszélünk.

Az is kétségtelen ugyanakkor, hogy Magyarország ezen a területen élen jár mind a folyamat időbeli kezdetét, mind annak mélységét tekintve. Ilyenként sajátos társadalmi kísérletként is tekinthetünk erre, amelynek egyik, vagy talán legfontosabb kérdése: meddig lehet sikeres, vagy legalább működőképes egy politikai rendszer, amely a szakmai szempontokat, ha úgy tetszik, a valóság tételezett helyzetét szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyja? Másfelől: van-e egyáltalán létjogosultsága az igazság utáni (*post-truth*) időszakban egy ilyen kérdésnek?

II.2. A normatív keretek változása és hatása a minőségi törvényalkotásra

Erdős Csaba – Szabó Zsolt

„A jó házszabály a jó döntések feltétele"
(Kukorelli 2010a: 14)

Bevezetés

A jogalkotás, s azon belül a törvényhozás minőségét számos körülmény befolyásolja. Ezek közül a szakirodalom leggyakrabban annak jogszabályi környezetét, az államszerkezeti sajátosságokat, az állam- és kormányformát (noha ezek is alapvetően alkotmányjogi normák által meghatározottak), a választási és pártrendszert, valamint a politikai kultúrát emeli ki. Így például idézhetjük Drinóczi (2010: 21) definícióját, miszerint „[a] minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését".

E fejezetben a minőségi jogalkotás normatív keretei változásának, és azok parlamenti gyakorlatra kifejtett hatásának áttekintésére szorítkozunk, azaz a fent felsorolt tényezők közül a törvényalkotásra vonatkozó jogi szabályozást és gyakorlatot mutatjuk be. A kötet tematikájához igazodóan ezt elsősorban időbeli összehasonlításra alapozva, a rendszerváltástól 2018-ig ívelő időszakot megvizsgálva tesszük meg, különös figyelmet szentelve a 2014-es házszabályváltozásnak. Az elemzés fókuszát a jogalkotáson belül kizárólag a törvényalkotásra szűkítjük; a törvényhozó hatalom működéséből azonban csak a jogalkotó funkcióhoz kapcsolódó hatáskörökre és kérdésekre koncentrálunk.

A minőségi jogalkotás elsősorban szabályozási aspektusból való megközelítése nem idegen a magyar közjogtudománytól. Példaként

idézhető Orbán Balázs András (2014a: 62) definíciója: „a minőségi jogalkotás olyan tartalmi és technikai feltételek vagy követelmények összessége – legyenek azok akár anyagi jogi, akár eljárásjogi jellegűek –, amelyeknek célja egy felmerülő szakpolitikai kérdés vagy probléma jogi eszközökkel történő hatékony, eredményes, működőképes, átlátható, elfogadható megoldása".[1] A parlamenti eljárások szabályozásának fontossága és jogalkotással való összefüggése a külföldi szakirodalomban is gyakran tárgyalt kérdéskör (ld. pl. Carey 2008; Devins 2015; Müller & Sieberer 2014).

A rendszerváltás óta eltelt három évtized jelentős változásokat hozott a tágabb értelemben vett parlamenti jog forrásaiban és azok tartalmában is, ennyiben alkalmas és indokolt is ezen időszak normatív szempontú elemzése.[2] A fejezet mottója szerint a jó házszabály – pontosabban a parlamenti munkának keretet adó szabályozási környezet – a jó döntések feltétele, e „feltételek hiánya vagy hézagossága visszahat a mérhető teljesítményre" (Kukorelli 2010a: 14). Axiómaként fogadható el, hogy a törvényalkotás minőségét meghatározó ismérv a szabályozási környezet. Nehézséget jelent azonban a törvényalkotás közjogi minőségi mutatóinak azonosítása (ld. pl. Bottyán 2015: 41–43).[3]

Ezek vonatkozásában aligha elégedhetünk meg pusztán olyan formális és kvantitatív mutatók (avagy a mérhető teljesítmény) elemzésével, mint az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvények/törvényi rendelkezések száma, vagy éppen az elfogadott törvények tartóssága (a módosító és az „új" törvények egymáshoz való arányának meghatározásán keresztül – minderről ld. a III. és a IV.

[1] Megjegyzendő, hogy Orbán a fenti idézetben szereplő definíciót kiegészíti azzal, hogy a minőségi jogalkotás „nem csupán a megújult eljárásrend, hanem más politikai tényezők függvénye is".

[2] Különösen emellett szól az is, hogy az új házszabályi rendelkezések hatása egy teljes ciklusban (2014–2018) vizsgálható.

[3] Ennek oka, hogy a minőségi jogalkotás definíciójának – így elemeinek – azonosítása is komoly kihívást jelent.

blokk elemzéseit). A kevésbé számszerűsíthető követelményeknek való megfelelés vizsgálatát több szempontból is indokoltnak véljük.

Egyrészt az alkotmánybírósági kontrollal kapcsolatban kiemelendőek az annak jogi, illetve politikai természetével kapcsolatos viták (ld. pl. Szente 2015: 13–40). Fontos tényező az alkotmányi szintű normák változása, amin túlmenően az alkotmánybírósági kontrollhoz való hozzáférés könnyítése, nehezítése, valamint – többé-kevésbé az alkotmány szövegének módosulásától függetlenül – az alkotmányosság sztenderdjeinek, azaz az Alkotmánybíróság gyakorlatának változásai is torzítják a kvantitatív eredményeket.[4] Másrészt – noha az előbbinél megbízhatóbb mutató –, árnyalásra szorul a törvények tartóssága is. A törvények élettartamának növekedése mögött állhat a megfontoltabb, jobban előkészített jogalkotás, de – rosszabb forgatókönyvként – akár a jogalkotó reflexióra és a jogalkotási hibák kiköszörülésére való készségének vagy képességének hiánya is.[5]

Érdemes továbbá különbséget tenni a törvények mint eredménytermékek és a törvényalkotás mint folyamat minősége között. A felvilágosult abszolutizmus példáján keresztül megvilágítva e distinkciót: akár a rendeleti úton történő kormányzás is produkálhat minőségi jogalkotási termékeket (ld. Barna 2010).[6] Más megfogalmazásban és modernebb viszonyokra alkalmazható módon: egy szakértők által összeállított tervezeten a politikum – jogászi-szakmai szemmel – néha csak rontani tud. Megkérdőjelezhetetlen azonban

[4] És akkor még nem is említettük az alkotmánysértő jogalkotási mulasztásokat sem, amelyek pont a törvényhozás passzivitása miatt nem illeszthetők e statisztika keretei közé – pedig az alkotmányosságot jobban rombolhatja egy joghézag, mint egy „rossz" – ad absurdum alkotmányellenes, de legalábbis alacsony hatékonyságú, a jogalkotási célok elérésére alkalmatlan, vagy kevésbé alkalmas – szabályozás.

[5] Utóbbira lehet példa egy „elrontott" sarkalatos törvény helyrehozásának hiánya a szükséges kétharmados többség híján.

[6] Gondoljunk például a *Sanctio Criminalis Josephina*ra, amely a 18. század végén a statáriális és katonai igazságszolgáltatáson kívül eltörölte a halálbüntetést, a tortúrát, s ezzel a büntetőjog humanizálódásának nyugat-európai eredményeit honosította meg – igaz az országgyűlés teljes megkerülésével.

a parlament „hozzáadott értéke" a jogalkotáshoz, ami a törvényhozás szervének népképviseleti jellegéből, továbbá a társadalomban meglévő valamennyi – köztük ellenzéki – véleményt megjelenítő, deliberatív és nyilvános viták biztosításából adódik (vö. Jakab & Szilágyi 2016: 315–316)[7]. A szavazások a képviselői akaratot fejezik ki és nélkülük aligha lehetne érvelni a törvények előkelő jogforrási státusa mellett.

Önálló minőségi indexként kezelhetjük a jogállamiság, jogbiztonság követelményét is: ezt egyrészt a parlamenti működésre vonatkoztatva átlátható és érthető, követhető törvényalkotási folyamatként interpretálhatjuk, másrészt pedig a jogalkotás előre láthatóságaként, kiszámíthatóságaként tekinthetünk rá. Hangsúlyozzuk a jogalkotásban való társadalmi részvétel fontosságát is, amely a megfontolt jogalkotást segíti, mind több szempont megismerését lehetővé téve, valamint hozzájárul a törvények legitimációjának erősítéséhez is. Ezen demokratikus ismérveken túl – pontosabban azokkal szemben – fogalmazható meg a parlamenti munka hatékonyságának követelménye, ami önmagában is minőségi mutatóként kezelhető (avagy az obstrukció nem éppen a minőség szinonimája).

A demokrácia (ellenzéki jogok) és a működés hatékonyságának küzdelme könnyen számszerűsíthető az elfogadott törvényjavaslatok mennyiségét vagy éppen a tárgyalási időt, a rendes és rendkívüli, gyorsító eljárások arányát elemezve, azonban bizonyos rétegek – minőségi mutatók – rejtve maradnak a számok mögött. A törvények és a törvényalkotás minőségére vonatkozó kvantitatív mutatók tehát kiegészítésre szorulnak, méghozzá a sok esetben nem számszerűsíthető, és elsősorban a törvényalkotás folyamatára

[7] Vö. „Az Országgyűlés azonban nem csupán törvénygyár (amelynek hatékonyságát az elfogadott törvények számával mérjük), hanem legitimációs vitafórum. Azt a normatív ideált testesíti meg, hogy a törvények megalkotásának folyamatában a társadalomban jelen lévő valamennyi álláspont megjelenik. A népképviselet lényege az, hogy a társadalom minden rétegének érdekeit figyelembe szükséges venni a törvényjavaslatok vitája során."

vonatkozó alkotmányos követelmények vizsgálatával. E fejezetben arra vállalkozunk, hogy a parlamenti jog elmúlt három évtizedes változásait ezen nézőpontból tekintsük át és értékeljük.

Szabályozástörténet

Vizsgálatunk fókuszában a parlamenti jog forrásainak változása áll. A fejezet legterjedelmesebb része a törvényalkotás parlamenti szakaszára vonatkozó normák változását érinti, de kitérünk a törvényalkotás parlamenten kívüli szereplőire vonatkozó szabályok alakulására is. A parlamenti jogot a jogrendszer sajátos, több jogág normáiból álló területének (Trócsányi 2000: 178)[8] tekintjük, amely az Országgyűlés működésére, szervezetére, a parlamenti képviselők jogállására vonatkozik. Smuk (2014: 20) szerint: „A parlamenti jogot szokás külső és belső normarendszerre is osztani. A külső parlamenti jog a képviselők mandátumának keletkezését leíró választójogot (választási szabályokat) és a törvényhozás közjogi korlátait szabályozó joganyagot öleli fel. A belső parlamenti jog kategóriájába tartoznak az Országgyűlés funkcióit, feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezeti és működési kérdéseit, tagjainak jogállását meghatározó jogszabályok, az ügyrendek, az országgyűlési és alkotmánybírósági gyakorlat, szokások."

A parlament törvényalkotási funkciójára fókuszálva, e sokszínű és szerteágazó jogterület normái közül kiemelendők az alkotmányi szabályok, a szűkebb értelemben vett parlamenti jog forrásai, azaz a házszabályok, a jogalkotási törvény, illetve a törvényalkotási eljárás külső korlátjaira – az Alkotmánybíróságra és az államfőre vonatkozó – normák. A következőkben ezek változásáról nyújtunk rövid áttekintést.

[8] „[A] parlamenti jogot az alkotmányjog területéhez tartozónak tekinthetjük azzal, hogy a parlamenti jogba tartoznak közigazgatási, munkajogi, sőt pénzügyi jogi jellegű szabályok is."

AZ ALKOTMÁNYI SZINTŰ NORMÁK VÁLTOZÁSAI

Az 1989. évi XXXI. tv. által átfogóan módosított 1949. évi XX. tv. (továbbiakban: Alkotmány) hatályosulása alatt több olyan, a jogalkotást érintő módosításon esett át, amelyek jelentős változást idéztek elő a törvényalkotás területén. Az Alaptörvény (2011) hatályba lépése, amelyet – egyébként megkérdőjelezhető módon (kritikai elemzését ld. Gárdos-Orosz & Szente 2014a: 297–315)[9] – az alkotmányozó maga is éles közjogi cezúraként tételez, szintén változásokat hozott a törvényalkotásra vonatkozó szabályokban. A legfontosabb módosításokat az alábbiak szerint foglalhatjuk össze.

Az MDF–SZDSZ megállapodásnak köszönhető 1990. nyári alkotmányrevízió[10] egyik fő eredménye az alkotmányerejű törvények számának érdemi csökkentése (illetve ezen terminológia megszüntetése) volt. Ez elengedhetetlen volt a kormányozhatóság megteremtéséhez, lehetőséget biztosított arra, hogy a kormányoldal ellenzéki közreműködés nélkül kormányozzon – és viselje is ennek felelősségét (erről részletesebben ld. Tóth 2016).[11] Ennyiben ez a minőségi törvényalkotás felé tett lépésként értékelhető.

Ugyanebben a körben említhető az 1997. évi LIX. tv. is, amely az Alkotmány szövegébe inkorporálta az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó részletes szabályokat (így különösen az ún. tiltott tárgyköröket, amelyek számát fel is duzzasztotta).

[9] Ezt támasztja alá a 2012. január 1. előtt született alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezése az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pontja által: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat."

[10] 1990. évi XL. tv.

[11] Elrettentő példaként: az Alkotmánynak a kerekasztal-tárgyalásokon elfogadott szövege szerint: „Alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg" (8. § (1) bekezdés). Az adózásra mint alapvető kötelezettségre vonatkozó előírások is kizárólag kétharmados többséggel lettek volna elfogadhatók, amely a Kormány és kormányoldal költségvetési szabadságát üresítette volna ki.

A parlament egyik legfontosabb közjogi korlátja, a közvetlen demokrácia ezen „megregulázása" kétségkívül a parlamenti jogalkotás mozgásterének növelésével járt – beszédes, hogy „az alkotmányozó az országgyűlésről szóló fejezetben a parlament hatásköréhez képest fogalmazta meg a fontosabb kérdéseket" (Kukorelli 2019). Annak megítélése azonban, hogy ezen alkotmánymódosítás a törvényalkotás minőségére pozitív, vagy negatív hatást gyakorolt-e, leginkább a demokráciamodellek „hitvitájának" fényében dönthető csak el, amelynek még csak vázlatos ismertetése is meghaladja e fejezet kereteit.

Óriási jelentőségű módosítás volt az alkotmánybírósági hatáskörkorlátozás a közpénzek területén,[12] amely a jogalkotás egyik legfontosabb – és legérzékenyebb – terrénumában szabta szűkre az alkotmányossági kontrollhoz való hozzáférést. A külső törvényalkotási eljárás ezzel olyan szűrőt veszített el, amely a minőségi jogalkotás fontos garanciájaként volt értelmezhető.

Az Alaptörvény az Alkotmánytól eltérően szabályozza a minősített törvényalkotási tárgyak körét, noha ezen átalakítás volumene közel sem hasonlítható az 1990 nyári módosításhoz (Szentgáli-Tóth 2013; Jakab & Szilágyi 2016: 243–321, különösen pp. 246–250).

[12] Az alkotmánymódosító 2010. évi CXIX. tv. az Alkotmány 32/A. (2) és (3) bekezdéseit a következők szerint módosította: „(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot. (3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti."

A minősített többségű törvényalkotás szükségességének vitatásán (Jakab & Szilágyi 2016: 250–255) túlmutat azonban az, hogy az Alaptörvény gazdaságpolitikai és költségvetési vonzatú tárgyköröket is sarkalatos törvényre utal, így például a személyi jövedelemadó egykulcsos jellegét.[13] Ezt – kizárólag a minőségi jogalkotás szempontjából vizsgálva (a kérdés hatalommegosztási szempontú elemzését ld. pl. (Erdős 2018: 59) – kétélű fegyvernek tartjuk: a nehezebb módosítás nyilvánvalóan jótékony hatással lehet az adott rendelkezés stabilitására, ekképpen a gazdasági szereplők számára is kiszámíthatóbb kereteket teremt, azonban a változó gazdasági környezethez való rugalmas kormányzati igazodást megnehezíti.

Ezen felül az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebb előírásokat tartalmaz az előzetes normakontrollra, valamint tovább erősítette a képviseleti demokráciát a közvetlen hatalomgyakorlással szemben (Kukorelli 2019: 30)[14] megszüntette az actio popularist és bevezette a „valódi alkotmányjogi panaszt".[15] Az előzetes normakontroll-eljárás több pontban is megváltozott, a legfontosabb azonban az, hogy az Országgyűlés is kezdeményezheti az Alkotmánybíróság ezen eljárását. Formálisan ugyan a minőségi törvényalkotás irányába mutat e hatáskör, valójában azonban roppant idegen a parlamenti döntéshozatal logikájától: elég valószínűtlen, hogy a zá-

[13] Ld. az Alaptörvény 40. cikkét, amely kimondja, hogy a „közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg". Sarkalatos törvény rendelkezik ekképpen az egykulcsos személyi jövedelemadóról is, ld. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi XCXIV. tv. 36. § (1) bek. és 53. §.

[14] Az Alaptörvény a népszavazáshoz érvényességi küszöböt kapcsol, amelyet csak magasabb részvételi arány mellett lehet megugrani; a kizárt tárgyak köre pedig „tágabb, szigorúbb, kategorikusabb" lett.

[15] Mindemellett olyan eltérésekre mutathatunk rá a két alkotmány között, amelyek a kialakult gyakorlat alkotmányi szintre emelésének köszönhetők. Ezek a minőségi jogalkotásra csak közvetett hatással bírnak, így csak felsoroljuk ezeket: a frakcióalakítás jogának megjelenítése, a Házszabály felhatalmazása a minősített többségi szavazási követelmények előírására, a rendszeres ülésezést biztosító sarkalatos törvényi szabályozás, a feloszlatás részben új indikációi.

rószavazást követően a parlamenti többség kérjen alkotmányossági vizsgálatot az éppen elfogadott törvénnyel szemben. Ilyen esetre az absztrakt alkotmányértelmezés tűnik adekvát – és bejáratott – megoldásnak.[16] Ezt az eddigi gyakorlat is alátámasztja: az Országgyűlés egyszer sem élt ezen indítványozási lehetőségével.

Az Alaptörvény lényeges nóvuma a nemzetiségeknek a parlament munkájában való részvétele alkotmányi szinten történő tételezése. Az Alaptörvény 2. § (2) bekezdés sarkalatos törvényre bízza a nemzetiségi részvétel szabályainak kialakítását. E normákat részben az országgyűlési képviselők megválasztásáról szóló 2011. évi CCIII. tv. és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. tartalmazzák. A jogalkotó a nemzetiségek reprezentációját alapvetően a választásokon a nemzetiségek számára fenntartott, s kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosító választási rendszerrel kívánja biztosítani akként, hogy a kedvezményes mandátumszerzésre sem képes nemzetiségeknek lehetőséget ad arra, hogy az Országgyűlés munkájában nemzetiségi szószólón keresztül vegyenek részt. Noha a minél szélesebb reprezentáció pozitív hatással bír a jogalkotás minőségére, megkérdőjelezhető, hogy a sokszínű társadalmi tagoltságból miért a nemzetiségi fragmentációt emelte ki az alkotmányozó, különösen, hogy a legtöbb elfogadott jogszabály nem érint nemzetiségi érdekeket.

A nemzetiségi képviselet – és különösen a kedvezményes kvóta – számos problémát vet fel: elvi szinten egyrészt azt, hogy áttöri a parlament népképviseleti jellegét, másrészt pedig ellentmondást szül a szabad mandátum intézményével: ha a nemzetiségi képviselőtől is a köz érdekében történő tevékenységet várjuk el, mi indokolja a kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget? Gyakorlati szempontból kritizálható, hogy a nemzetiségi képviselet nem hangolható össze a pártelvű és a kormány–ellenzék szembenállásán nyugvó parlamenti működéssel sem. A nemzetiségi szószólói intézmény a szószólói jogállás korlátjainak – így a szűk keretek közé szorított beszédjognak és

[16] Ld. az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv. 38. §.

a szavazásból való kizártságnak – köszönhetően jobban illeszkedik a parlamenti rutinba (Erdős 2017: 22–24; M. Balázs 2018a, 2018b).

A törvényhozó hatalomra vonatkozó alkotmányi előírásokat az Alaptörvény módosításai sem hagyták érintetlenül. Ebben a legnagyobb szerepe a 2013. április 1-jén hatályba lépett negyedik alaptörvény-módosításnak volt, amellyel alkotmányos megerősítést kapott a házelnök rendészeti és fegyelmi jogköre (Szente 2016: 219). A fegyelmezett parlamenti munka feltétele a fegyelmi és rendészeti jog pontos kimunkálása (a fegyelmi jog megfelelő szabályozásának hiányát a szakirodalom az 1989-es és 1994-es házszabályok adósságaként kezeli, ld. pl. (Kukorelli 2010b). Ennyiben üdvözölhető a módosítás a minőségi jogalkotás szempontjából. Ugyanakkor az alaptörvényi szintű felhatalmazás sem eredményezi a fegyelmi jog határainak kiterjesztését, annak korlátai, a – képviselői jogállás lényeges részét képező (Erdős 2019) – részvételi jogok ettől nem változtak.

Nagyobb horderejű volt ennél a negyedik alaptörvény-módosításnak a T. Ház önszabályozása jogára vonatkozó része, amelynek nyomán az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint „[a]z Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét". A módosítás előtt nagybetűs „Házszabály"-ról szólt az Alaptörvény,[17] jelenleg „házszabályi rendelkezésekről" olvashatunk benne.[18]

A hetedik alaptörvény-módosítás a jogértelmezésre vonatkozó alaptörvényi tételt egészítette ki annak kimondásával, hogy „[a] jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály

[17] Megjegyzendő, hogy az Alkotmány 24. § (4) bekezdés is „nagybetűs" Házszabályról rendelkezett: „Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét."

[18] Az ötödik alaptörvény-módosítás az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésében a korábban a „Házszabály" kifejezés „házszabályi rendelkezések"-re történő megváltoztatása nyomán szükségessé vált ragozási módosítást tartalmazott.

preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni".[19] Ez a jogalkalmazóknak címzett norma azonban a jogalkotásra is hatást gyakorolt az indokolások jelentőségének megnövekedése miatt. Erre a jogalkotási törvények elemzésénél térünk vissza részletesen.

HÁZSZABÁLY(I RENDELKEZÉSEK): MINEK NEVEZZELEK (ÉS HOVÁ HELYEZZELEK)?

Az elmúlt három évtizedben a parlamenti jog legfontosabb forrása, a házszabály két nagy reformot élt meg. A rendszerváltást követő, 1990–94-es ciklusban új házszabály megalkotására nem került sor, a T. Ház működésének jogi kereteit a 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat jelölte ki, amely formailag az Országgyűlés „Házszabályainak" módosítása és egységes szövegének megállapítása volt (Smuk 2010: 107). Ezen „demokratikus tartalommal megtöltött, de örökölt" (Smuk 2010: 106) házszabály számos gyerekbetegségben szenvedett, így különösen az egyéni képviselői beszédjogra koncentrált, a frakciók szerepét háttérbe szorította, a hatékonyságra nem kellően koncentrált (Kukorelli 2010a: 14).

A második ciklus elején fogadta el az Országgyűlés a Házszabályról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot (továbbiakban: Házszabály), méghozzá széles, hatpárti konszenzussal. Az 1994-es Házszabály a korábbi hiányosságait kiköszörülte, s egy, a törvényalkotáson belül a hatékonyságot, az ellenőrzés területén az ellenzéki jogokat biztosító, s a pártelvű működésnek megfelelően a frakciójogokra koncentráló jogforrás született (Kukorelli 2010b: 31) . Megállapítható az is, hogy – számos alkotmánybírósági határozat és módosítás mellett, de – időtállónak bizonyult, öt parlamenti ciklust szolgált ki.

[19] Alaptörvény 28. cikk második mondat.

A parlamenti jog rendszerváltás óta bekövetkezett legjelentősebb reformjára 2012 és 2014 között került sor. Ennek első lépése az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. (továbbiakban: Ogytv.), s vele együtt a Házszabály módosításáról szóló 36/2012. (IV. 19.) OGY határozat elfogadása volt. Ezzel a parlament szabályozástechnikája alapvetően megváltozott: egyfelől a házszabályi rendelkezések a korábbi egy helyett két jogforrásba kerültek: részben maradtak a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatban, részben az Ogytv.-be kerültek át. Az Ogytv. a házszabályi rendelkezések egy részén túl inkorporált számos, addig más törvényben foglalt normát – így különösen a képviselői jogállásra vonatkozó szabályokat.[20] Ezeket a korábban más törvényekben található szabályokat nemcsak átemelte az Ogytv.-be, hanem újra is fogalmazta a jogalkotó.

E tekintetben kiemelendő a képviselői összeférhetetlenség korábbiaknál sokkal szigorúbb szabályozása,[21] amely – kevés kivételtől eltekintve – minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízatással összeférhetetlenné nyilvánította a képviselői megbízatást. Ezt alapvetően a jogalkotás minőségére jótékony hatással lévő intézkedésnek véljük (Smuk 2012: 9),[22] de a „tiszták parlamentjének" ára az is, hogy a képviselőktől elvárt „civil" foglalkozásuk feladása, amely a pártjuktól való anyagi függést fokozza (a képviselők egzisztenciális kiszolgáltatottságának és a szabad mandátumra gyakorolt hatásáról (ld. Erdős 2017: 89–91; Szente 2018: 34–35). Az Ogytv. tehát egy „hibrid" jogforrássá vált: található benne házszabályi rendelkezés és – sarkalatos – törvényi norma is. Az Ogytv. számos módosításon esett át, a legfontosabbak az

[20] Ld. korábbról az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. tv.-t.

[21] Megjegyzendő, a főszövegben említett roppant szigorú szabály csak a 2014-es ciklus kezdetétől hatályos, a 2010-es ciklusban még enyhébbek voltak az Ogytv. összeférhetetlenségi normái.

[22] Különösen a polgármesteri és képviselői tisztség összeférhetősége merült fel élesen. Ezzel kapcsolatban Smuk Péter hangsúlyozza, hogy a „199 fős parlament […] könnyen válhatott volna a politikai elit eddigi ismérvei alapján a polgármesterek klubjává, így a két tisztség összeférhetetlensége immár tekintettel van a hatalommegosztás eszméjére is."

új határozati házszabály hatályba lépéséhez, illetve a fegyelmi jogi eljárásrend reformjához kapcsolódtak.

A házszabályok jogforrási státusával és kútfőinek számával kapcsolatos kérdések az alkotmányjog-tudomány kiemelt figyelmére érdemesek (Somogyvári 1992: 136) e problémához kapcsolódva, de a korábbi szabályozás alapján a házszabály sui generis jogforrási szintje mellett érvelnek: (Bragyova 1995: 132; Pesti 2000a: 97; Kukorelli 2006: 185; Smuk 2012; Szabó 2014: 1–2; Pesti 2002; Erdős 2016: 70–75). Példa erre a közjogi hagyományként élő, de egyúttal hatalommegosztási szerepet is betöltő határozati forma (Smuk 2012: 8), vagy éppen az OGY határozat intern normatív aktus-jellege.[23] Ezeknek relatíve csekély a jelentősége a minőségi jogalkotás vonatkozásában,[24] legfeljebb a jogalkalmazás egyszerűbbé/bonyolultabbá válása értékelhető ilyenként. A professzionális hivatali szervezet számára azonban nem jelenthet és nem is jelent kihívást az, ha egy eljárásra vonatkozó normarendszert több jogforrásból kell „összeolvasni" (a jogalkalmazást és az eljárások megértését, követését segítendő az Országgyűlés Hivatala egységes szerkezetben, jogintézményenkénti bontásban is közzétette a házszabályi rendelkezése-

[23] Az országgyűlési normatív határozat kibocsátásának tételes jogi alapja a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontja. A Jat. lehetséges tárgyköreit tekintve megköti a parlament kezét, így jogalkotása e téren csak szervezetére, működésére, tevékenységére és cselekvésére vonatkozó normákra terjedhet ki. Ez összhangban áll a közjogi szervezetszabályozó eszköz funkciójával: a benne foglalt rendelkezések nem általánosan kötelezők, csak magára a kibocsátóra, és/vagy az annak alárendelt szervezetre, ennyiben tehát a közjogi szervezetszabályozó eszköz intern jellegű: csak befelé irányulhat. Más oldalról megközelítve: a törvényi szabályozás mellett szól – például az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatra tekintettel – az, hogy a parlamenti működés Országgyűléshez nem kapcsolódó jogalanyokat is érint, akikre nézve a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem megfelelő szintű jogforrás.

[24] Az egyetlen említésre méltó összefüggés az lehet, hogy míg a határozati házszabályi rendelkezésektől az eltérés lehetséges, a törvényi házszabályoktól nem lehet eltérni. Igaz, az Ogytv. módosításával a T. Ház alakíthatja a működési rendjét, csak lassan, legalábbis jóval lassabban, mint egy határozat meghozatala esetén. Kisebbségvédelmi szempontból sem aggályos a határozati házszabálytól való eltérés, hiszen az előírt négyötödös többség nagyobb védelmet biztosít a mindenkori ellenzéknek, mint egy kétharmados többséggel elfogadandó Ogytv.-módosítás.

ket: (Dukán 2016). A parlamenti jog házszabályokon túli forrásai egyébként mindig is igényelték az összetett jogalkalmazást.

A házszabályreform lezárását az új határozati házszabály, a 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (továbbiakban: HHSz.) 2014. május 6-i hatályba lépése jelentette, tehát az Országgyűlés már egy teljes ciklusban a HHSz. által kijelölt keretek között működött. „A változtatások szándéka a »meddő vitaparlamenttől« a »professzionális munkaparlament« felé mutat. […] A törvényalkotási eljárás megváltoztatásának célja volt az eljárás ellenőrzöttebbé tétele, ezzel párhuzamosan bizonyos fokú lassítása is, néhány gyorsítási lehetőség megszüntetésével, minimális tárgyalási idő bevezetésével" (Szabó 2014: 6). A HHSz. nóvumait és hatásait alább részletesen vizsgáljuk.

A JOGALKOTÁSI TÖRVÉNY

Az első jogalkotási törvény, az 1987. évi XI. tv. (továbbiakban: régi Jat.) rendszerváltó jelentőségűnek bizonyult, mivel a jogforrások és a jogalkotás rendjét szigorú keretek közé szorította, s biztosította a törvények jelentőségét a rendeleti kormányzással szemben. A szocialista jogalkotás keserű emlékei hívták életre a „törvényi kormányzás" mítoszát, az Országgyűlés „lefelé nyitott" törvényalkotási jogkörét, amellyel szemben a végrehajtó hatalom rendeletalkotását semmi nem védi. Először a régi Jat.-ban, majd az Alkotmányban megjelenő, a rendeleti kormányzással szembehelyezkedő szemlélet eredője volt annak, hogy az Országgyűlésből túlhajszolt „törvénygyár" lett (Kukorelli 2010a: 26–27). Így lett egy garanciát jelentő intézményből a minőségi törvényalkotást fenyegető egyik legnagyobb veszély.

A régi Jat. az Alkotmánybíróság általi megsemmisítésben testet öltő,[25] dicstelen végét – szinte sorsszerűen – a saját, követhetetlen-

[25] 121/2009. (XII. 17.) AB határozat

né vált módosításainak köszönhette.[26] Az új jogalkotási törvény, a 2010. évi CXXX. tv. (továbbiakban Jat.) megalkotása tehát alkotmányos követelmény volt. „Általánosságban elmondható, hogy az új Jat. nem eredményezett paradigmaváltást a jogalkotás szabályozásában, kialakítása során a jogalkotó törekedett az alkotmánybírósági határozatnak, illetve a törvényi szabályozással szemben támasztott szakmai-tudományos követelményeknek eleget tenni" (Csink 2011: 6). Az igyekezet ellenére a gyakorlat számos ponton termelte újra a régi Jat. hatályosulása alatti problémákat, amelyek közül – a minőségi jog- és törvényalkotás szempontjából is kardinális jelentőségű – a salátatörvényeket, a helyesbítéssel élést és a felkészülési idő hosszát említjük csak meg.

A „salátatörvények" jellemzője, hogy számos – nem ritkán több tucat – törvény módosítását tartalmazzák akként, hogy a módosított jogszabályok köre a törvény címéből nem, vagy nem teljesen derül ki, ami megnehezíti a jogszabályváltozások követését, s emiatt nagymértékben erodálja a jogbiztonságot is. Az új Jat. ezekkel szemben nem tudott eredményesen fellépni, hatálya alatt már „eredeti jogalkotási produktumokként is megjelennek (vagyis nem csak módosító törvények salátatörvényeként)" (Jakab & Szilágyi 2016: 279). Ennek okaként a törvénygyár-jelleget jelölhetjük meg: „Az új Jat. sem küszöbölheti ki azt az anomáliát, hogy szinte mindenről törvény születik, majd az adott (és jellemzően érdektelen) törvényt az Országgyűlés már nem képes önálló eljárásban módosítani, csak csomagokban, »salátatörvényekben« nyílik erre mód. Az Alaptörvény nem változtatott a lapleosztáson, változatlanul a Kormány irányába nyitott az Országgyűlés jogalkotói hatásköre, megpecsételve ezzel a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörének a szinte teljes bénultságát" (ld. Papp 2015: 3).

[26] A rendeleti kormányzással „leszámoló" régi Jat. 1. §-ába került a köztársasági elnök – nyilvánvalóan alkotmányellenes – törvényerejű rendelet-alkotási joga, s a Jat. hatályos szövegének megállapítása is bizonytalan volt.

Jogszabály – így törvény – helyesbítésére akkor kerülhet sor, ha „a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől".[27] Az új Jat. időbeli korlátot is állított a helyesbítésnek,[28] összességében azonban a „jogalkotó egy meglehetősen puha szabályozását adta a helyesbítésnek […] [azt] csak akkor nem játsszák ki és hagyják figyelmen kívül, amikor nem akarják. Jelenlegi fő funkciója arra terjed ki, hogy a minden eddigit felülmúló, gyors, gyakran követhetetlen jogalkotási dömpingben, mintegy tűzoltásszerűen javítsák a meggondolatlanságból és kapkodásból eredő legnagyobb hibákat" (Mátyás 2013a: 78). Ugyanígy: „A helyesbítés sajátosan értelmezett közjogi funkciója ma az, hogy a jogalkotási hibák legnagyobb szarvashibáit kijavítsák" (Papp 2015: 8).

A felpörgetett jogalkotás sajátossága a törvények kihirdetése és hatályba lépése közti időszak (felkészülési idő – *vacatio legis*) rövid volta. A régi Jat. ismerte a jogszabályok kihirdetésük napján történő hatályba léptetést, amely lehetőséggel a parlament nem volt rest élni. Az első ciklusban elfogadott 430 törvény közül 204 lépett hatályba a kihirdetésének napján, s csupán 68 törvény vacatio legis-e haladta meg a 30 napos tartamot (Kukorelli 2010a: 24). Az új Jat. is szélesre tárja az azonnali hatályba léptetés előtti kaput, ehhez csak a „szabályozás másként el nem érhető céljára" kell hivatkoznia a jogalkotónak.[29] Ugyan a jogbiztonság szempontjából meghatározó jelentőségű a felkészülési idő megfelelő hossza, az Alkotmánybíróság továbbra is rugalmasan kezeli e követelményt. További, a minőségi jogalkotás ellenében ható jelenségként azonosíthatjuk a törvények vacatio legis alatti módosítását, amellyel szemben az alkotmány-

[27] Új Jat. 28. § (1) bek.

[28] Új Jat. 28. § (4) bek: „A helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon kerülhet sor […]".

[29] Új Jat. 7. § (2) bek.: „Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogszabály hatálybalépésének napja a kihirdetés napja is lehet, ebben az esetben a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, mely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját."

bírósági gyakorlat engedékeny (a vacatio legist érintő kihívásokat konkrét esettanulmányokon keresztül mutatja be Papp, 2015).

Az elfogadott törvények számának emelkedése mögött feltűnő a módosítások növekvő száma. A hatályos törvények gyakori módosításának igénye hívta életre a – mind az előző, mind a hatályos – Jat. felhatalmazására kiadott, jogszabály-szerkesztésről szóló rendeletet (Jszr.).[30] A Jszr. egy folytonosan módosuló jogrend módosításainak eszközrendszerét teremti meg, pontos kodifikációs megoldásokat adva a jogszabályok egységes forma szerinti változtatásához.

Az új Jat. is több módosításon esett át, a legutóbbi az Alaptörvény hetedik módosítása miatt vált indokolttá.[31] A módosítás két fő, a törvényalkotás minőségére egyaránt pozitív hatást gyakorló irányát emeljük ki. Az egyik irány a parlament törvénygyár-jellegének visszaszorítása,[32] amelyet az új Jat. a jogalkotással szembeni követelmények között fogalmaz meg: „A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely […] felhatalmazás alapján olyan más jogszabályban is megalkotható, amely a jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes."[33] Üdvözlendő legalább a cél tételezése, de alapvetően szkeptikusan tekintünk a norma érvényesülése elé: a legfontosabb aggály, hogy a Jat. ezen előírásának megsértése nem eredményez alaptörvénysértést, ebből következően várhatóan lex imperfecta lesz.[34] Másfelől a jogalkotó a nevesített alapelv nélkül is törekedhetett volna a rendeleti jogalkotás előtérbe helyezésére. Az Országgyűlés a törvénygyárjellegét – amely oly régóta kísért alkotmányos rendszerünkben – aligha a Jat. deklarációjának köszönhetően haladja meg, ez inkább a jog(alkotás)i kultúra megváltozásától lenne várható.

[30] 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről.

[31] 2019. évi II. tv.

[32] 2019. évi II. tv. általános indokolás és részletes indokolás az 1. §-hoz.

[33] Új Jat. 2. § (5) bek. c) pont.

[34] Ld. a jogalkotásban való részvételnél bemutatott alkotmánybírósági gyakorlatot.

A másik irány – többek között – a jogszabálytervezetek indokolásának szigorítása, s kimondja a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás nyilvánosságát,[35] méghozzá „a Magyar Közlöny mellékletét képező Indokolások Tára" keretei között.[36] Arra egyelőre korai lenne választ adni, hogy – az Országgyűlés honlapjának iromány-kereső-jéből eddig is elérhető – indokolásokhoz való könnyebb hozzáférés mennyire járul hozzá a sokszor semmitmondó, a normaszöveget megismétlő indokolások olyan fejlődéséhez, amelynek nyomán a jogalkotói szándék is jobban megismerhető (ideális esetben magába foglalva az előzetes hatásvizsgálat eredményeit is). Mindez a törvényalkotás átgondoltságára, így minőségére is jótékony hatást gyakorolna (Varsányi, 2014: 7–8).

A JOGALKOTÁSBAN VALÓ TÁRSADALMI RÉSZVÉTELT SZABÁLYOZÓ TÖRVÉNYEK

A régi Jat. ismerte a társadalmi vita intézményét, amelyet 1990-ben helyeztek hatályon kívül. Ez nem érintette a régi Jat. azon előírásait, amelyek szerint „az állampolgárok közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében" (Sári 2007: 110). Az Alkotmánybíróság a társadalmi részvételt annak alkotmányos meghatározottsága (illetve annak hiánya) felől közelítette meg, s – kevés kivételtől eltekintve[37] – rendre úgy érvelt, hogy „a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, s ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések"[38], tehát a véleményeztetés elmaradása nem vezet a törvény közjogi érvénytelenségéhez. Ezzel az Alkotmánybíróság tette lex imperfec-

[35] Új Jat. 18. § (3) bek.
[36] Új Jat. 28/B. § (4) bek.
[37] Például: 30/2000. (X. 11.) AB határozat.
[38] 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

tává a jogalkotás minőségére jótékony hatást gyakorló (Drinóczi 2013: 10) társadalmi részvételre vonatkozó törvényi szabályokat.

Az új Jat. ugyan részletesen szabályozza a jogalkotás előkészítését (Szente 2018; Salamon 2019)[39] a jogalkotásban való társadalmi részvételre vonatkozó előírások mégis külön törvénybe kerültek: a 2010. évi CXXXI. tv.-be (továbbiakban: Jet.). A Jet. egyfelől könnyen megkerülhető, mivel csak a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetekre terjed ki a hatálya,[40] így az egyéni képviselői törvényjavaslatok társadalmi egyeztetésének elmaradása nem jelenti a Jet. megsértését. Másfelől az Alkotmánybíróság sem változtatott a jogalkotás előkészítésével kapcsolatos korábbi álláspontján, így továbbra sem járul hozzá ahhoz, hogy a társadalmi egyeztetés kitörjön a lex imperfecta-státusából.[41]

[39] A törvények előkészítéséhez kapcsolódó – noha kevésbé szabályozási, inkább szervezési – hiányosságként jelenik meg a szakirodalomban, hogy „igazából szinte semmilyen szakpolitikai kapacitása sincs. […] az, hogy a (szak-)politikaalkotás intézményi háttere egyáltalán nem biztosított, s ezért a képviselők vagy akár képviselőcsoportok ha akarnák, sem tudnák szakmailag megítélni a kormány előterjesztéseit, nyugat-európai mércével mérve meglepő és az egyik fontos oka annak, hogy ma Európában bizonyosan a magyar Országgyűlés az egyik leggyengébb parlamenti intézmény" (Szente 2018). Ehhez hasonlóan: „Az egyik ilyen [értsd: a parlament státusát a végrehajtó hatalommal szemben erősítő] eszköz lehet a képviselők szakértői hátterének erősítése. Szándékosan nem a parlament szakmai hátteréről, hanem a képviselők szakértőkre támaszkodó szakmai felvértezettségéről szólok. Ennek a megvalósítása ugyanis összefügg a szabad mandátum tényleges, tartalmi értelemben vett, hasznos érvényesülésével. Jóllehet a kormányzat szakmai apparátusa számban természetesen mindig felette fog állni a törvényhozók szakértői gárdájának, azonban a szakmai »fegyveregyenlőség« a képviselői szakértői háttér növelésével biztosítható lehet" (Salamon 2019). Szente Zoltán és Salamon László gondolatai elsősorban az Országgyűlés hatalommegosztási helyzetére koncentráltak, azonban a kritikájuk tárgyát képező jelenség – a parlamenti szakpolitikai szakértői apparátusának gyengesége – a törvényhozás minősége szempontjából is értelmezhető.

[40] Jet. 1. § (1) bek.

[41] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás [91].

A belső törvényalkotási eljárás legfontosabb változásai és hatásai

Az 1994–2018 közötti időszak tendenciája szinte folyamatosan növekvő törvényalkotást mutat. A HHSz. 2014-es elfogadása ezt a tendenciát elismeri, és alkalmazkodik hozzá (ennek alternatívája lehetne a túlterhelt törvényi szint csökkentése deregulációs kormányzati lépésekkel). 1994 és 2002 között az egy parlamenti ciklus alatt megalkotott törvények száma még nem érte el az 500-at. 2002 és 2010 között már közel 600 törvény született ciklusonként, még a 2008-as kormányzati megtorpanás és 10 éves törvényalkotási mélypont sem okozott számottevő visszaesést. A 2010-ben hatalomra jutott politikai erő igen ambiciózus jogalkotási programot vállalt, ez a politikai program és a választáson elnyert kétharmados parlamenti többség egymást erősítve vezetett addig nem látott jogalkotási aktivitáshoz, és néhol túlkapásokhoz, hibás törvényalkotáshoz.

A továbbiakban adatelemzés segítségével a 2014-ben bevezetett új házszabályi rendelkezések törvényalkotásra gyakorolt hatását vizsgáljuk, a Házszabály 1994–2014 közötti, és a HHSz. 2014–2018 közötti időszakának összehasonlításával. Az eredmények legfeljebb tendenciákra mutathatnak rá, hiszen öt, egymástól jelentősen különböző parlamenti ciklus átlagos gyakorlatát egyetlen ciklussal összevetni módszertani értelemben kifogásolható. Ugyanakkor az új szabályokat érvényesítő első teljes ciklusának lezárása után indokolt azt összevetni a megelőző periódussal. Ahol a két időszak között érdemi különbséget találtunk, ott vizsgáltuk, hogy van-e kapcsolat a változás és a törvényalkotási eljárási szabályok változása között.

A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS VÁLTOZÁSAI

Az eredetileg 146 számozott szakaszból (és ezen felül számos későbbi betoldásból) álló Házszabállyal szemben a HHSz. 162 §-t számlál, azaz a terjedelme nagyjából azonos vele. A törvényalkotási alap-

eljárás szabályozásának terjedelme azonban változott: a Házszabály 98–111. §-aiban, a HHSz. 31–58. §-aiban tárgyalja. Ennek fő oka az, hogy a plenáris ülés általános tárgyalási szabályait a HHSz. a törvényjavaslat tárgyalásáról szóló rész keretében tárgyalja, ezáltal alapvetőnek a törvényalkotási célú, és nem az általános politikai vitát tekinti, a munkaparlament ethoszának megfelelően. E kontextusban a parlament fő tevékenysége a törvényalkotás, és nem a már megalkotott törvények végrehajtásának ellenőrzése, azaz a törvényalkotó hosszú távon számol a törvényalkotási napirend sűrűségével.

A HHSz.-szel szembeni egyik elvárás ennek megfelelően az volt, hogy a változatlan ütemben szélesedő törvényalkotási tárgykör miatt magas parlamenti ügyterhet kiszolgálja: ne legyen anyagtorlódás, ne ragadjanak bent tételek, ne akadjon el folyamat. A „törvénygyár" zavartalan termelését (különösen 2010–2014 között, de kisebb mértékben már korábban is) egyéni képviselői indítványokkal, komplett törvényjavaslatok utolsó percben, érdemi vita nélkül, módosítóként történő betoldásával, gyorsítósávokkal érte el a kormánytöbbség. A HHSz. hatálya alatt már nincs szükség ezekre az eszközökre, mert az alapeljárások is megfelelően gyors és – termelési értelemben – hatékony eljárásokat tesznek lehetővé.

A 2010–2014-es ciklus előbb kifejtett gyakorlatát ért számos kritika is közrejátszott abban, hogy az újraválasztott Fidesz–KDNP többség önkorlátozást is beépített az új törvényalkotási eljárásrendbe: a 2014-es házszabályreform legnagyobb változása – az előterjesztő hangsúlyozott szándéka szerint is – a törvényalkotási eljárás átláthatóbbá, szabályozottabbá tétele volt. Ennek rendelték alá a szervezeti kereteket is: a Törvényalkotási Bizottság (TAB) a világon egyedülálló kreáció lett, olyan szuperbizottság, amely az állandó bizottságok fölött áll, mivel felülírhatja azok döntéseit. A 2014 előtti Alkotmányügyi Bizottság de facto ugyanezt a szerepet töltötte be: a jogszabályszerkesztés és koherencia érdekében belenyúlhatott a törvényjavaslat szövegébe. A TAB annyiban jobb megoldás, hogy szigorúbb határidők vonatkoznak rá.

A részletes vitát a HHSz. a plénum helyett a bizottságokba helyezte, és bevezette a TAB eljárását,[42] amelynek célja a kodifikációs hibák kiszűrése és összegző módosító javaslat készítése, amelynek segítségével egyben fogadhatja el a plénum a módosító csomagot, kikerülve a gyakran valóban hosszadalmas szavazási procedúrát a módosító javaslatokról. Smuk Péter szerint a TAB-nál futnak össze a részletes vita bizottsági „eredményei", adott a kormány folyamatos képviselete, valamint viszonylag magas a bizottsági taglétszám. Ezek azonban inkább mintegy kisplénummá formálják a bizottságot (Smuk 2016: 638), ahol bizottsági aprómunka helyett megismétlődhet a plenáris vita. Erről tanúskodnak a gyakorlatban a TAB-jegyzőkönyvek is: bár a bizottság előtti módosító javaslatok jórészt jogtechnikai jellegűek, a vita – ha van egyáltalán – a törvényjavaslat általános kérdései körül folyik.

Korábban sok problémát okoztak az utolsó pillanatban előterjesztett zárószavazás előtti módosító indítványok, amelyek – a jogintézmény rendeltetésétől eltérően – nem a koherencia-zavarok kiküszöbölésére szolgáltak, hanem a törvényjavaslatok érdemi módosítására. Mivel objektíve nehezen eldönthető, hogy mi szolgál a koherencia-zavar ellen, és mi érdemi módosítás, az új HHSz. az AB korábbi álláspontja alapján, a nyilvános plenáris vita lefolytatása érdekében az ilyen javaslatokat visszaparancsolja egy korábbi fázisba: ezekről az általános vita újból megnyílik. Az ilyen módosító javaslatok ugyanis a törvények olyan módosítására irányulnak, amelyeket a benyújtott törvényjavaslat nem érintett.

Pozitív változás, hogy ennek hatására a zárószavazás közelében lévő eljárásokba való betoldás intézménye szinte teljesen megszűnt. A 2014–2018-as ciklusban összesen három „túlterjeszkedő módosító javaslat" benyújtására és elfogadására került sor. A salátatörvények azonban továbbra is népszerűek, legfeljebb a saláta már készen, összeállítva kerül a Ház asztalára, és nem bővül menet közben új összetevőkkel.

[42] HHSz. 46.§.

A TAB működésének első ciklusában szinte kivétel nélkül módosította az általa tárgyalt törvényjavaslatot, ám e módosítások döntő többsége jogtechnikai, kodifikációs jellegű volt. Ez vette át a korábban az Alkotmányügyi Bizottságnak benyújtható „zárószavazás előtti módosító javaslat" szerepét. Ugyanakkor – bár ez nem tekinthető jelentős számnak – 8 esetben még így is előfordult a 2014–2018-as ciklusban, hogy a HHSz. szerinti, új típusú zárószavazás előtti módosító javaslatot kellett benyújtani, és ezzel elhalasztani a zárószavazást.

A TAB ülését a gyakorlatban sokszor az általános vitában hangoztatott érvek megismétlésére, politikai álláspontjuk hangoztatására használják a képviselők, a TAB vitái csak kisebb részben jogalkotási természetűek. Ez abból is adódik, hogy bár az adott időszakban a TAB elnöke és több alelnöke jogalkotási kérdésekben jártas, szakmailag is felkészült jogász, a tagok között ez már kevésbé jellemző. A plenáris „záróvita" pedig igen formális: a bizottsági előadók tömör, kötött stílusban ismertetik a bizottság döntéseit, érdemi vitára alig kerül sor.

Megemlítendő, hogy a gyakorlatba a HHSz. néhány korrektív, előkészítettséget szolgáló, fakultatív megoldása egyszerűen nem ment át. Ilyen a TAB két szakaszos eljárása: az utolsó módosításokat és az összes módosítást tartalmazó összegzést egy ülésen fogadják el, holott lehetőség lenne ezt két lépcsőben megtenni. Szintén nem alkalmazták a megismételt részletes vita intézményét.

A PARLAMENTI MUNKAREND VÁLTOZÁSAI

Az új szabályok feszesebbé tették a törvényalkotás eljárást: a HHSz. többször határoz meg határidőt az egymást követő eljárási lépésekre, mint a Házszabály, az egyes lépések pedig szinte automatikusan követik egymást. Ez rövidebb eljárásokat eredményez, mint korábban. A törvényjavaslat benyújtása és elfogadása (a zárószavazás) között eltelt idő 1994 óta, ha nem is szigorúan monoton módon,

de csökkent. 1994–2014 között öt ciklus átlagában a törvényjavaslatok elfogadási ideje 65,4 naptári nap (43,8 ülésnap) volt, ezzel szemben 2014–2018 között már csak 45,9 naptári nap (13,6 ülésnap). Így történt, hogy a 2014–2018-as ciklus 270 ülésnapja alatt több törvényt fogadott el a Ház, mint korábban ugyanennyi idő alatt. Míg 1994 és 2014 között egy ülésnapon átlagosan kevesebb, mint másfél törvényjavaslatot fogadott el a Ház, addig 2014 és 2018 között több, mint kettőt (ld. II.1. táblázat).

II.1. táblázat. Az Országgyűlés aktivitása[43]

Ciklus	*Ülésnapok száma*	*Elfogadott törvények száma*
1990–1994	379	391
1994–1998	346	388
1998–2002	252	284
2002–2006	288	435
2006–2010	256	432
2010–2014	342	701
2014–2018	270	565

A TÖRVÉNYJAVASLATOK VÁLTOZÁSAI

Az alábbiakban a törvényjavaslatokat a tartalom (új/módosító) és a benyújtók (kormány/képviselő) arányai szerint elemezve keressük az új eljárásrend hatását. Az Országgyűléshez benyújtott, növekvő számú törvényjavaslat között a módosító törvények aránya folyamatosan nőtt (ld. II.2. táblázat).

[43] E fejezet táblázataiban a törvények száma nemzetközi szerződések nélkül szerepel. Az adatok forrása: cap.tk.mta.hu

II.2. táblázat. A módosító törvények száma és aránya (%)

Ciklus	*A törvényt módosító törvények száma (zárójelben: nemzetközi szerződések nélkül)*	*Törvények/törvényt módosító törvények számának hányadosa*
1990–1994	221 (213)	1,83
1994–1998	241 (228)	1,70
1998–2002	192 (183)	1,55
2002–2006	314 (306)	1,42
2006–2010	335 (321)	1,35
2010–2014	540 (475)	1,48
2014–2018	471 (455)	1,24

Ennek oka részben a kodifikációs vagy szakpolitikai hibák kijavítása, pontosítás, ami a nem kellő előkészítettségre is visszavezethető. Figyelemreméltó, hogy magas azon törvények száma, amelyeket cikluson belül, vagy akár egy éven belül módosítani kell (ld. III.1. fejezet). Ezt a tendenciát az új HHSz. gyakorlata sem tudta megállítani, sőt 2014 és 2018 közötti ciklus negyedik évében volt a legnagyobb az elfogadott törvények között azoknak az aránya, amelyek még a ciklus vége előtt módosításon estek át (ld. II.3. táblázat).

II.3. táblázat. A módosított törvények köre

ciklus	*első…*	*második…*	*harmadik…*	*negyedik…*
	… évben elfogadott törvények közül még a cikluson belül módosított törvények száma			
1994–1998	20	17	15	3
1998–2002	5	4	7	0
2002–2006	3	27	5	3
2006–2010	14	11	4	2
2010–2014	24	57	25	2
2014–2018	5	23	11	7

Az egy éven belül módosított törvények száma is magas, bár csökkenő tendenciát mutat: a 2011-ben megalkotott törvények közel egyharmadát, 55-öt már a megalkotásukat követő első évben módosították (Rixer 2012: 37). A rövid időn belül javításra szoruló törvények száma a későbbiekben valamelyest csökkent: 2012-ben 49, 2013-ban 27 ilyen törvényt fogadott el az Országgyűlés. E törvények egyébként jórészt a pénzügyi-, adó- és költségvetési tárgyú törvények közül kerültek ki.

A frissen elfogadott törvények korrekciójára jelentkező igényt mutatja az új, 2010-es jogalkotási törvény azon szabálya, amely – a korábban is létező gyakorlatot állandósítva – lehetővé teszi a kihirdetett, de még nem hatályos törvények hatálybalépés előtti módosítását (döntés eltérő szöveggel történő hatálybalépésről), vagy akár a hatálybalépés megakadályozását (döntés hatályba nem lépésről). Ezzel az Országgyűlés a gyakorlatban egyre több esetben élt, például éppen a 2014–2018-as ciklusban.[44] A jogalkotás tartósságát tekintve tehát nem mutatható ki az új törvényalkotási eljárási szabályok hatása. A feszesebb parlamenti eljárás nem ösztönöz alaposabb előkészítésre, ami az utólagos módosítások csökkenésében jelentkezne.

Ami a benyújtó szerinti arány változását illeti, megállapítható, hogy az egyéni képviselői indítványok száma – elsősorban az ellenzéki indítványok miatt – 2010 óta meghaladja a kormány által benyújtott indítványok számát (ld. II.4. táblázat). Az ellenzéki indítványok sikeressége továbbra is igen alacsony, az elfogadott törvényjavaslatok körében a kormány dominanciája töretlen. A tárgysorozati szűrőn a HHSz. nem finomított, továbbra sem létezik tárgyalási garancia az ellenzéki indítványok számára. A kormánypárti képviselők által benyújtott indítványok száma továbbra

[44] Két esetben pedig a törvényjavaslat címe is hordozza a hatályba lépés előtti korrekcióra utaló szándékot: ilyen a „reklámadóról szóló 2014. évi XXII. törvény eltérő szöveggel való hatálybalépéséről és azzal összefüggő egyes adótörvények módosításáról szóló 2014. évi XXXIV. Törvény", és a „Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény eltérő szöveggel való hatálybalépéséről szóló 2016. évi CLVII. Törvény".

is magas, és bár alatta marad a 2010–2014-es ciklusénak, minden további megelőző ciklusnál nagyobb arányt produkál. Itt sem érezhető tehát a HHSz. hatása.

II.4. táblázat. A törvények benyújtóinak megoszlása

Ciklus		*Kormány*	*Képviselő*			*Összesen*
			Kormánypárti	*Ellenzéki*	*Kormánypárti–ellenzéki közösen*	
Benyújtott	1994–1998	470	91	178	20	769
	1998–2002	442	165	212	5	824
	2002–2006	520	172	234	19	962
	2006–2010	522	137	230	42	954
	2010–2014	597	356	525	1	1499
	2014–2018	603	168	605	5	1398
Elfogadott	1990–1994	311	30	15	6	391
	1994–1998	324	39	7	7	388
	1998–2002	222	37	2	2	284
	2002–2006	332	68	8	10	435
	2006–2010	319	48	15	27	432
	2010–2014	412	266	3	0	701
	2014–2018	400	142	1	5	565

A KÜLÖNLEGES ELJÁRÁSOKKAL KAPCSOLATOS VÁLTOZÁSOK

A II.5. táblázat a különleges eljárások („gyorsítósáv") igénybevételét mutatja. Látható, hogy 2006–2010-hez képest 2010 után csökkent, majd 2014-től szinte minimalizálódott a sürgős eljárásban tárgyalt előterjesztések aránya, a többi gyorsítási mód azonban továbbra is rendelkezésre áll, igaz, csak időszakonként meghatáro-

zott számban: a HHSz. a kivételes eljárás elrendelését félévenként 4 alkalomban, a sürgős eljárás félévente elrendelhető számát legfeljebb 6 alkalomban maximalizálta, de a parlamenti erőviszonyok módosulása nyomán a sürgősségi javaslat elfogadásához szükséges kétharmados többség is érdemi korláttá vált.

Összességében a HHSz. hatására csökkent a különleges eljárások alkalmazása. Ahol ugyanis minden sáv megfelelően gyors, ott nincs szükség gyorsítósávra, legfeljebb akkor, ha politikai okból szükséges a törvényjavaslattal kapcsolatos viták elkerülése. Az öthetes törvényalkotási alapeljárás világszinten a legrövidebbek közé tartozik.

II.5. táblázat. A törvények tárgyalási módja

	Házszabálytól eltérés	*Sürgős*	*Kivételes*	*Kivételes sürgős*
1994–1998	0	188	12	24
1998–2002	0	34	0	2
2002–2006	1	133	0	1
2006–2010	2	124	0	0
2010–2014	1	108	0	21
2014–2018	36	10	29	0

A MÓDOSÍTÓ JAVASLATOKKAL KAPCSOLATOS VÁLTOZÁSOK

Eltekintve a 2010–2014-es ciklus kiemelkedésétől, az egy törvényjavaslatra jutó módosító javaslatok száma folyamatosan csökken. Elsősorban az ellenzéki képviselők módosítási kedve lanyhul, összefüggésben azzal is, hogy a részletes vita már bizottság előtt folyik, azaz kevésbé a nyilvánosság előtt. Az ellenzék a számára politikailag fontos témákra fókuszál: a 2010–2014-es ciklusban például nagy-

számú módosító javaslatot nyújtott be néhány törvényjavaslathoz, így próbálva lassítani a kormányzati lendületet.[45]

A HHSz. gördülékenységet szem előtt tartó szabályai miatt azonban a módosító javaslatok nem lassítják érdemben a törvényalkotási eljárást, a kormánypárti vezetésű bizottságok időre dolgoznak, az őket támogató hivatal felkészülten készíti a háttéranyagokat, így csúszások nincsenek. Pedig a HHSz. pozitív hatása, hogy a korábbinál több idő áll rendelkezésre a módosító javaslatok kidolgozására: a Házszabály az általános vita végéig engedte a módosító javaslatok benyújtását, jelenleg 2–4 nap is rendelkezésre áll, és az általános vitát megelőző kötelező 6 napos olvasási idő is segít kidolgozni a módosító javaslatokat.

A csökkenő tendencia egyrészt magyarázható az alacsony sikerességi várakozással: ellenzéki módosító javaslat befogadására alig van példa, bizottság által elutasított módosítót pedig a plénum egyáltalán nem tart fenn. De ebben a 2014-től kisebb parlament is közrejátszik: kevesebb képviselővel kevesebb módosítási szándék, kevesebb bizottság és kevesebb vita jár. Szemben a korábbi ciklusokkal, a ciklus első két évében nem volt olyan törvényjavaslat, amelyhez a benyújtott módosító javaslatok száma elérte, vagy akár csak megközelítette volna a 100-at. Ugyanakkor a kormánypárti módosító javaslatok száma is csökkent a túlterjeszkedő módosítások tilalma következtében.

Feltűnő jelenség a jogtechnikai-nyelvi javítások módosító javaslatként történő benyújtása. Ennek oka, hogy a törvényjavaslat előterjesztője saját indítványához módosító javaslatot továbbra sem

[45] Az (egyéni indítványként benyújtott) médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (2010. évi CLXXXV. tv.) szóló előterjesztéshez 241, a helyi önkormányzatokról szóló (2011. évi CLXXXIX. tv.) javaslathoz 714, a nemzeti köznevelésről szóló (2011. évi CXC. tv.) törvényjavaslathoz 452 (ebből 95-öt visszavontak, többségében kormánypárti képviselők által benyújtottakat), a nemzeti felsőoktatásról szóló (2011. évi CCIV. tv.) előterjesztéshez 381, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról (2013. évi CXXII. tv.) szóló indítványhoz 263 módosító javaslat érkezett.

nyújthat be, így egy kormánypárti képviselő vagy bizottság nevében jelennek meg a rendszerben az ilyen jellegű módosítások. 2014-től kezdve ezek kidolgozását a TAB titkársága vállalja magára, és a TAB fogadja el „kormánypárti módosítási szándékként".

A módosító javaslatok tartalmi feltárása további kutatást igényelne, e körben így csak annyit jegyzünk meg, hogy a bizottságok „szűrő"-szerepe 2014 után felerősödött. Szinte kizárólag az előterjesztőre visszavezethető kormánypárti módosító javaslatokat „engednek át", így a TAB-hoz tartalmi jellegű, (szak)politikai szempontból tényleges alternatívát tartalmazó javaslat nem kerül (Szabó 2017). Az elfogadott, beépülő módosító javaslatok többnyire formai, jogszabályszerkesztési hibákat orvosolnak, mivel a felpörgetett jogalkotás során gyakran nincs idő az előkészítés – és az igazságügy-minisztérium általi ellenőrzés – során, még a parlamenti benyújtás előtt kiszűrni a kisebb jelentőségű hibákat, így ezeket a parlamenti szakaszban orvosolják.

A korábbiaktól eltérően, 2014 óta nem a plenáris ülés, hanem a bizottságok folytatják le a törvényjavaslat részletes vitáját. Ennek során a szakbizottság az általa támogatott képviselői módosító indítványok, valamint saját módosítási szándéka alapján részletes vitát lezáró bizottsági módosító indítványt fogad el. A TAB a bizottságokban lezajló részletes vitaszakaszt követően az egyes bizottsági módosító javaslatokat, valamint saját módosítási szándékait összegzi, és ezáltal biztosítja az elfogadandó törvény koherenciáját. A gyakorlatban az új típusú részletes vita szinte kizárólag a módosító javaslatok szűrésére korlátozódik, érdemi vita nélkül.

A zárószavazás előtti újabb plenáris vitaforduló (a második plenáris olvasat), amelyben a bizottságok bemutatják az elvégzett munkát, szintén igen rövid és súlytalan a gyakorlatban. A bizottságok ülésezési ideje a részletes viták bizottságba helyezésével sem nőtt, sőt folytatódott a tendencia, amely szerint az 1998–2002-es ciklustól kezdődően folyamatosan csökken az állandó bizottságok üléseinek hossza (Orbán 2014: 96; Országgyűlés Hivatala, Törvényhozási Igazgatóság 2018: 4, vö. II.6. táblázat). A képviselők inkább a na-

gyobb nyilvánosságot biztosító általános vitát választják álláspontjuk kifejtésére, a bizottság bizalmas, de szakmai beszélgetésre éppen ezért elvileg alkalmasabb környezete helyett.

II.6. táblázat. A bizottságok ülésezése (óra, perc)

	2006–2010	*2010–2014*	*2014–2018*
Ülésidő bizottságonként	197:04	167:07	116:36
Bizottsági ülésidő megtárgyalt javaslatonként	2:55	1:44	1:03

A módosító javaslatokról a bizottságok 2014 előtt és után is csak előzetes döntést hoztak, az általuk fenntartott vagy kezdeményezett módosítások jelenleg a TAB, majd a plénum elé kerülnek. A képviselők elvileg – a HHSz. alapján – kérhetik, hogy egy korábban kiszavazott módosító javaslatról a plénum döntsön. Gyakorlatilag azonban 2014–2018 között egyetlen eset sem volt, amikor a plénum fenntartott volna ilyen módosító javaslatot, így ez a gyakorlatban a képviselői jogokat nem védi, garanciális szabálynak nem tekinthető. Még beszédesebb, hogy a TAB által elfogadott összegző módosító javaslatokban szereplő módosítások mindössze 7,6%-a származik képviselőktől, a többi a tárgyaló bizottságok által tett módosító javaslat (49,7%) vagy a TAB módosító javaslata (42,8%) (Törvényhozási Igazgatóság 2018: 5. és 7. statisztikái).

Emellett említeni kell a szintén 2014-ben bevezetett, az összegző módosító javaslatról tartott blokkszavazás intézményét, amely a zárószavazást kétségkívül leegyszerűsíti: a 2006–2010-es ciklus 8105, a 2010–2014-es ciklus 6136 módosító javaslatról tartott szavazása után a 2014–2018-as ciklusban 860 korábban elutasított módosító fenntartásáról (kivétel nélkül szintén elutasítóan) valamint 535 összegző módosító javaslatról szavazott a Ház, így összesen 1395 szavazást tartott. Ezek alapján elmondható, hogy a módosító javaslat benyújtásához fűződő képviselői jog kiüresedik – hasonló véleményen van Szente is (2018: 40).

Következtetések

A törvényalkotást érintő, a fejezetben bemutatott szabályozási változások – alkotmányos és házszabályi szinten egyaránt – a szabadabb parlamenti mozgástér felé mutatnak. A jogalkotó – ezen belül a kormánytöbbség – folyamatosan csökkentette az előtte magasodó korlátokat: ide sorolható a népszavazás intézményét korlátozó szabályozás, a normakontroll szűkítése a közpénzügyek területén, az actio popularis megszüntetése, vagy a kizárólag a kormánytöbbség által meghatározott törvényalkotási napirend megerősítése. A Jat. és a HHSz. egy folyamatosan módosításokra szoruló, nagy kiterjedésű törvényi szabályozás kiszolgálásával számol, és meg sem kíséreli ezek eredetét, okát orvosolni.

Ebben a kontextusban a 2014-es új törvényalkotási eljárást egyfelől korrekcióként, másfelől a gyakorlat konzerválásaként is értékelhetjük. A törvényalkotás gyakorlatában 2010, az eljárás szabályozásában pedig 2014 volt fordulópont: a 2010–2014-es ciklus törvényhozási (túl)vállalásai sok esetben a minőségi jogalkotás rovására valósultak meg, 2014-től éppen emiatt indult konszolidáció. A statisztikák újra a 2010 előtti időszakhoz kezdtek visszatérni, ám végül nem jutottak el oda. A 2014–2018-as időszakban csupán a 2010–2014-es időszakhoz képest normalizálódott a törvényalkotás, a törvényalkotásra szánt idő – a törvényalkotási aktivitás ugyanakkor érdemben nem csökkent.

Vitathatatlan pozitívum, hogy a házszabályi rendelkezések alkalmasnak bizonyultak az Országgyűlés funkciói, így elsősorban a törvényalkotás ellátására. A 2014-es új házszabályi rendelkezések a jogalkotó szerint „kiszámíthatóbb jogalkotási ütemet" vezettek be: a kormánytöbbség által támogatott törvényjavaslatok útja és időigénye biztosan kalkulálható, a többi politikai szereplőnek nincs lehetősége befolyásolni ezt az ütemet. A folyamat átláthatóbb lett, de az ellenzék mozgástere nem nőtt, és a törvénygyár-jelleg is megmaradt: az eljárások kiüresednek, a parlamenti viták politikai szintje és a szakpolitikai kodifikáció közötti kapcsolat távoli, a vitaidő a

legszükségesebbre korlátozódik. 1994 óta a parlamenti papírmunka növekedése mellett a – plenáris és bizottsági – vitára fordított idő nem nőtt arányosan, inkább csökkent. Ezt a folyamatot a HHSz. bevezetése inkább követte, mintsem korrigálta. Az irományok száma ciklusról ciklusra nőtt, ami több törvényjavaslatot, kérdést jelent, ám a vitaidő és a módosító javaslatok száma érdemben nem emelkedett.

A munkaparlament egyik alapvető ismérve a bizottsági munka alaposága és részletessége, ami nem jellemzi a magyar parlamenti rendszert. A bizottságok alig szánnak érdemi időt a törvényjavaslatokra, és alig foglalkoznak egy korábban elfogadott törvény hatásainak, vagy a benne adott felhatalmazás eredményeként létrejött rendeletek vizsgálatával, pedig ez része lehetne ellenőrzési tevékenységüknek. A bizottságok többnyire a sietős benyújtás okán a törvényjavaslatban maradt jogi-nyelvhelyességi hibák kijavítását végzik el. A plenáris viták sokszor formális volta miatt azonban a vitaparlament vonásai sem meghatározóak, a meggyőzés és az érvelés háttérbe szorulásával a kormánypártok inkább szavazaterejükre támaszkodnak. 2014-től azonban frakciónként csak egy képviselő szólhat hozzá a vitához két percben. Ez részben annak beismerését jelenti, hogy a vitánál fontosabb a tervezhető felszólalási rend.

Pozitív változás, hogy a 2014-ben elfogadott szabályok alatt kevesebb sürgős eljárás indult, a törvények elfogadási ideje normalizálódott, és megszűnt a törvényjavaslatok oda nem illő („túlterjeszkedő") módosító javaslatokkal való utólagos megtöltése a parlamenti szakaszban. A politikum nem él ezzel, de a parlamenti jogi szabályozás biztosítja az érdemi tárgyalás és a törvényjavaslat érdemi módosításának lehetőséget. Smuk Péter találó megállapítása, hogy az egyes parlamenti funkciók vagy hatáskörök gyakorlása során több diszfunkciót is kitermelt a politikai gyakorlat, ám ennek alkotmányos vagy jogszabályi változásokkal történő helyreállítása csak részben lehetséges (Smuk 2016: 617).

A HHSz. törekvése a tökéletes törvényalkotási eljárás megvalósítására tiszteletre méltó, és nagyrészt sikeresnek is tekinthető,

de a politikai kultúrán múlik, hogy a politikusok kihasználják-e a szabályokban rejlő lehetőséget. A parlamenti eljárás üt pecsétet a törvényre, így hozzáadott értéke inkább legitimáló funkciójában jelenik meg. Ebben nem változott lényegeset hat parlamenti ciklus gyakorlata. Sem a 2010-es Jat., sem a 2012-es Ogytv., sem a 2014-es HHSz. nem lassította a törvénygyár termelését.

II.3. Európaizáció és a törvények minősége Magyarországon

Bíró-Nagy András – Laki Gergely

Bevezetés

Az *európaizációval* kapcsolatos kutatások az Európai Unió nemzeti politikára gyakorolt hatását vizsgálják.[1] A közpolitikai hatások tekintetében fontos szempont, hogy mekkora és milyen jellegű az EU hatása a nemzeti parlamentek törvényalkotási folyamataira. A törvények között milyen arányban mutatható ki *európai eredet* és milyen hatással van az európai közpolitikai kontextus (jogszabályok, közpolitikai ajánlások, stratégiák, legjobb gyakorlatok stb.) a *törvények formális minőségére* (Sebők, Kubik, & Molnár 2017), tehát arra, hogy a nemzeti parlamentekben elfogadott törvények menynyire bizonyulnak stabilnak? A fejezetben ezekre, a magyar politika kapcsán eddig kevéssé vizsgált kérdésekre keressük a választ.

A törvények minősége természetesen jóval szélesebb kutatási terület annál, hogy olyan formális jellemzőkkel, mint a törvények stabilitása vagy módosítása teljes körűen leírható legyen. A stabilitás azonban olyan fontos kritérium, amely a törvények formális minőségével foglalkozó különböző elméleti megközelítések mindegyikében megtalálható. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a stabilitás mellett a rugalmasság is egy törvény értéke lehet, és a politikai vagy a közpolitikai körülmények változása önmagában is indokol-

[1] Készült a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-5-CORVINUS-22 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával. Köszönettel tartozunk Molnár Csabának a CAP adatbázis építésével kapcsolatos feladatokban nyújtott segítségéért, valamint Bolonyai Flórának az adatbázis elemzéséhez nyújtott módszertani tanácsaiért.

hatja egy törvény módosításának szükségességét. A rendkívüli helyzet azonban nem a törvényalkotás normál állapota, és túlnyomó többségükben a törvények a javaslatokat előterjesztő kormányok, valamint az őket támogató parlamenti többség diszkrecionális döntéseinek eredményeként születnek vagy módosulnak, és nem külső kényszerek hatására. Ebből fakadóan úgy véljük, hogy hosszú távon, több ciklust átölelő, nagy elemszámú mintán megállja a helyét az a megállapítás, miszerint a rosszabb minőségű törvényeket általában véve gyakrabban kell módosítani – így a törvények stabilitása vagy változása tekinthető a formális minőség mérőszámának.

A fejezet első részében áttekintjük a törvények minőségét leíró és az európaizáció szakirodalmának kapcsolódási pontjait, majd a második részben bemutatjuk a kutatási kérdéseket és a hipotéziseket. Ezek érintik az európai eredetű törvények hazai elterjedtségét, az európai eredetű törvények és a kormányzati proaktivitás kapcsolatát, az európaizáció közpolitikai területek szerinti hatását, és az európaizációnak a törvények módosítására gyakorolt hatását egyaránt.

A harmadik részben ismertetjük a magyar Comparative Agendas Project (CAP) európaizációs változókkal kiegészített, a magyar uniós csatlakozás óta valamennyi törvényre kiterjedő adatbázisát, az alkalmazott módszereket és az adatbázis leíró statisztikai eredményeit. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy a különböző európaizációval kapcsolatos változók milyen kapcsolatban állnak a törvények stabilitásával. A fejezet végén levonjuk következtetéseinket az európaizáció és a magyar törvényalkotás kimutatható hatásairól, valamint megfogalmazunk néhány lehetséges kutatási irányt, amelyek a jövőben még teljesebbé tehetik az uniós tagság hatásának vizsgálatát a magyar közpolitikára.

Elméleti háttér

Az Európai Unió nemzeti politikára gyakorolt hatásának kutatása az 1990-es évek óta ugyan a politikatudomány fontos területének számít, a tagállamok törvényalkotásának minőségére gyakorolt uniós hatás vizsgálata azonban még a kezdeteknél tart. Miután a törvényalkotás minőségének kutatásával kapcsolatban a kurrens empirikus politikatudomány nem rendelkezik kőbe vésett, egységes fogalmi kerettel és ahhoz tartozó bejáratott eszköztárral, több jól körbehatárolható megközelítés is található a jogszabályok minőségének konceptualizálására. A jogszabályok minőségével kapcsolatos politika- és jogtudományi irodalomra alapozva Sebők és szerzőtársai (2017a) készítettek kritikai elemzést a versengő koncepciókról, és tettek javaslatot a jelen kötetben is alkalmazott empirikus vázlatra, amely új megközelítéssel szolgált a törvények formális minőségének mérésére.[2]

Ezen áttekintés négy empirikus irányt azonosított be a téma szakirodalmában. A (1) tartalmi vizsgálatok a törvények szövegeit elemzik kvalitatív jelleggel, melyek egyaránt irányulhatnak a szövegek belső koherenciájára és külső kontextusára – ezt a megközelítést használja Vanterpol (2007), Voermans (2009), valamint Gomes és szerzőtársai is (2011). A (2) hatásalapú vizsgálatok – melyek a magyar szakirodalomban is felbukkannak (ld. pl. Gajduschek 2016) – a jogszabályok várható vagy tényleges következményeit vizsgálják, például a hatékonyság, eredményesség, gazdaságosság, vagy az érintettek elégedettsége alapján. A (3) formai jellegzetességeket vizsgáló kutatási irányzat elsősorban eljárási szempontok alapján kutatja a jogszabályokat, például a kellő felkészülési idő feltétele, a törvény elfogadásának eljárása vagy a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelősége mentén. Az irodalomban leg-

[2] Bár fejezetünk gondolatmenetébe kevéssé illik, mindenképpen figyelmet érdemel az európaizáció jogtudományi vizsgálata, melyre remek összegző példa Varjú Márton (2016) áttekintő munkája.

gyakrabban viszont e három szempont (4) kombinációjaként fogják fel a törvényalkotás minőségét: a megfelelő elfogadási mód és törvénytartalom mentén értelmezte a minőséget Mousmouti (2014), míg Xanthaki (2014) számára a megfelelő tartalom és forma a minőség mércéje. Végül Radaelli és Francesco (2011: 36) az elfogadás módja és a törvény gazdasági hatása alapján értékelte a jogszabályok minőségét.

Sebők és szerzőtársai (2017) viszont hangsúlyozzák, hogy ezen tanulmányok jelentős része nemcsak önellentmondásokkal terhelt, de többségükben elméletorientáltak is, így empirikus kutatásra csak korlátozottan alkalmasak. A szerzők amellett érvelnek, hogy egységes és egyértelmű kritériumrendszer hiányában a törvények minőségének méréséhez érdemes olyan szempontot találni, melyet a különböző elméleti megközelítések (ha más-más okokból is, de) mind közös nevezőként fogadnak el: ilyennek tekinthető a jogbiztonság, a törvények stabilitása.

Eszerint a törvények *formális minőségének* meghatározására jó megközelítést ad, kulcsjellemzőnek és egyben mérőszámnak tekinthető egy törvény módosításának, a módosítások gyakoriságának vizsgálata. A minőségi törvényeknek tehát stabilitást kell mutatniuk. Mint Sebők és társai (2017: 292) tanulmányukban leszögezik: „a törvényhozás formális minősége empirikusan az elfogadott jogszabályok adott kormányzati cikluson belüli módosításának gyakoriságával mérhető". Fejezetük ebből kiindulva felállít egy formális törvényhozási minőség (FTM) indexen alapuló vizsgálati keretet, mely „első lépésnek tekinthető egy »teljes fegyverzetű« módszertani keret megalkotása felé" (minderről bővebben ld. a IV.1. fejezetet).

E keret tartalmi elemeiként a kormányzati ciklusnak, a parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt időnek, a törvény hosszának, a közpolitikai területnek, a kormánypártok ideológiai pozíciójának, a beterjesztő személyének, és az elfogadás módjának az FTM-indexre gyakorolt hatását vizsgálták. Az FTM-indexre épülő vizsgálati keret módszertanának értékelésekor a szerzők négy továbbfejlesztési

irányt javasoltak, az index súlyai, az index törvénymódosításokkal kapcsolatos további elemei, a tényleges módosítások kiszűrése, valamint az index elvi alapjai mentén. Eszerint többek között érdemes lenne újabb változókkal bővíteni az elméleti modellt, ugyanis minőségi jellemzőkön keresztül a jogszabályok tartalmát is vizsgálhatnánk a törvényhozás minőségével összefüggésben. Jelen írás kiindulási alapja, hogy ilyen további változók lehetnek a *jogszabályok európaizációs aspektusai*.

Az Európai Unió nemzeti politikára gyakorolt hatása és a tagállamok uniós tagságából fakadó változások az elmúlt évtizedekben a politikatudomány fontos kutatási területévé váltak. Az európaizációs szakirodalom alapvető tanulmányai (Ladrech 1994; Cowles & Risse 2001; Radaelli 2003; Sedelmeier 2008; Brouard, Costa, & König 2011) egyetértenek abban, hogy az európaizáció egy folyamat, mely segít megérteni a tagállamok kormányzásának és közpolitikáinak változásait is. Az Európai Unió egy sui generis politikai felépítmény, melyre elsősorban politikai arénaként helytálló tekinteni, melynek alapvető eleme a nemzeti és uniós szintű politikai szereplők, illetve az egyes uniós intézmények közötti interakció. Ennek következményeként az európaizáció fogalma alatt nem egyirányú, hanem körkörös folyamatot érthetünk, ugyanis a nemzeti politikai tapasztalatok visszahatnak az uniós politika későbbi formálására (Goetz 2002: 4).

Mindezek fényében az európaizációnak alapvetően két kutatási iránya fejlődött ki: egyrészt a top-down európaizáció az Európai Unió a tagállamok intézményeire, politikájára és társadalmi változásaira kifejtett hatását vizsgálja, míg a bottom-up európaizáció a tagállamok hatását kutatja az európai döntéshozatalra (Radaelli 2003). Ahogy Brouard és szerzőtársai (2011) tagállami esettanulmányai alapján Bíró-Nagy és Galgóczi (2018: 38) megállapítja, „a Comparative Agendas Projectben (CAP) részt vevő nemzetközi kutatók a kérdés top-down aspektusát vizsgálják, jellemzően a nemzeti parlamentek által elfogadott törvényeken keresztül". Jelen fejezet is egyértelműen az első irányzathoz kapcsolódik, ugyanis az

Európai Uniónak a magyar Országgyűlés által elfogadott törvényekre gyakorolt hatását vizsgálja.

A CAP keretén belül készült kutatások az európaizációval kapcsolatban leggyakrabban Robert Ladrech (1994: 69) meghatározására hivatkoznak: „Az európaizáció olyan inkrementális folyamat, amely új irányt szab a politikának oly módon, hogy az Európai Unió politikai és gazdasági dinamikái a nemzeti politika- és közpolitika-alkotás (politics and policy-making) szervezeti logikájának részeivé válnak." E definícióból kiindulva azonosította Radaelli (2003: 34–36) az európaizáció három fő területét, a (1) nemzeti struktúrákra (a politika, a képviselet és a törésvonalak struktúrái), (2) a közpolitika-alkotásra és (3) a kognitív és normatív struktúrákra kifejtett uniós hatást.

Az európaizációnak a nemzeti törvényhozás minőségére kifejtett hatásának vizsgálata mind a három területet lefedi, ugyanis a jogbiztonság, valamint a törvényhozás stabilitása egyértelmű összefüggésben van a tagállamok politikai és jogi struktúráival és intézményeivel, a közpolitikai változásokkal, valamint a politikai struktúrákra hatással lévő értékekkel, normákkal és diskurzusokkal is. Utóbbival kapcsolatban Radaelli (2003: 36) alá is húzza: „a szakpolitikai diskurzusok döntőek lehetnek az uniós politikával összhangban lévő döntések legitimációjának biztosítására". Azzal azonban, hogy az empirikus kutatásunk a törvényekre koncentrál, e fejezet egyértelműen az európaizáció közpolitikai aspektusával foglalkozó írások közé sorolható.

Az európaizációs hatást vizsgálva az Európai Unió hatásköreit tekintve joggal feltételezhető, hogy minél erősebb az EU hatásköre egy adott szakpolitikai terület felett, annál szorosabban összefügg az adott törvények stabilitása az uniós döntéshozatali mechanizmusokkal. Viszont fontos azt is hangsúlyozni, hogy a tagállamok az uniós jogszabályok implementációja során viszonylag tág mozgástérrel rendelkeznek, így az európaizált törvények minőségére sem az uniós intézményeknek, sem a nemzeti kormányoknak nincs kizárólagos befolyása. Emellett fontos, hogy az európaizáció folyamata

nem tekinthető önmagában jogharmonizációnak, ugyanis a különböző nemzeti implementációk lehetősége ellentétes a harmonizáció céljával, azaz a szabályozói sokszínűség csökkentésével. Ezen felül érdemes hangsúlyozni, hogy az európaizáció folyamata nem egyenlő a konvergenciával sem, az csupán az európaizáció egyik következménye lehet (Radaelli 2003: 33).

Ahogyan a jelen kutatás előzményének tekinthető tanulmányban Bíró-Nagy és Galgóczi (2018: 39) megállapítja, az „EU-ra lehet egyfajta közpolitikai transzfer (*policy transfer*) platformként is tekinteni, amely ösztönzi az egyes tagállamok aktív európaizációját". Ebből következik, hogy a közpolitikai transzfer során – a jogszabályok tartalmi átvételével párhuzamosan – vélhetően az uniós jogalkotás minőségi jellemzői is átszivárognak a nemzeti törvényhozásba. Így feltételezhetjük, hogy az uniós jogszabályok minősége befolyásolja a nemzeti törvényhozás minőségét. Másfelől az EU az által, hogy törvények módosítására kötelezi vagy ösztönzi a tagállamokat, direkt és indirekt módon is befolyásolhatja a tagállamok jogbiztonságát.

Az európaizáció folyamatának a törvényalkotás minőségére gyakorolt hatásának kutatása során érdemes lehet az egyes tagállamok uniós csatlakozását megelőző időszakát is vizsgálni, ugyanis a teljes körű taggá válás előtt a tagállamoknak a jogharmonizáció révén fel kell készíteniük az országot a minél zökkenőmentesebb beilleszkedésre, ami új törvények elfogadásával, vagy korábbi jogszabályok módosításával jár. Ebből következhet az is, hogy a csatlakozás előtti időszak során átmenetileg csökken a törvények stabilitása, ám azt több tanulmány is bebizonyította (Cirtautas & Schimmelfennig 2010; Börzel & Schimmelfennig 2017), hogy a csatlakozás előtti felkészülési időszak pozitív hatással volt a tagjelölt országok demokratikus viszonyaira és a kormányzati hatékonyságra – utóbbi kettőről feltételezhetjük, hogy hozzájárulnak egy adott ország jogbiztonságához is.

Másfelől az Európai Unió 2004-es keleti bővítése után – melynek során Magyarország is csatlakozott a közösséghez –, a felkészülési időszak feltételrendszerének köszönhetően az új tagállamok az uniós döntések hazai adaptálása során megbízhatóbban teljesítettek,

mint a régi tagállamok: gyorsabban átültették nemzeti szintre az uniós döntéseket, valamint együttműködőbbek voltak a kötelezettségszegési eljárások során (Sedelmeier 2008: 807). Ezekből következtethetünk arra, hogy a csatlakozást megelőző átmenetileg felpörgő módosítási hullám a taggá válás után várhatóan visszalassul.

Az uniós és a nemzeti jogalkotás kapcsolata terén fontos említést tenni arról is, hogy a Lisszaboni Szerződés egyértelműen meghatározza, hogy az uniós jogalkotás során minden esetben a szubszidiaritás és az arányosság elvét kell figyelembe venni. A szerződés szerint „a jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel" (Lisszaboni Szerződés, 2007).

Ennek következtében megállapítható, hogy habár explicit módon nem nevezi meg célként az Európai Unió alapdokumentuma a nemzeti törvények stabilitását, e két elv kötelező alkalmazásakor az uniós döntéshozatalnak elvileg mérlegelnie kellene a tagállamok törvényhozásának minőségére gyakorolt esetleges hatásait is, ugyanis a törvények instabilitása egyértelműen terhet jelent a különböző szereplők számára. A következőkben azt tekintjük át, hogy milyen kutatási kérdéseken keresztül lehet közelebb jutni a magyar törvényekre gyakorolt uniós hatás mértékének kimutatásához.

Kutatási kérdések és hipotézisek

A magyar törvényalkotás európaizációját a csatlakozás utáni négy kormányzati ciklus (2004–2006, 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018) összevetésével vizsgáljuk. A 2004–2010 és a 2010–2018 közötti időszak közül az elsőt az európai integráció mélyítése iránti szimpátia jellemezte (a Medgyessy-kormány utolsó hónapjai, valamint a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok teljes időszaka), a másodi-

kat pedig az állandósuló euroszkepticizmus és a nemzeti szuverenitás retorikája (2. és 3. Orbán-kormány). A két időszak összehasonlítása lehetővé teszi a különböző uniós attitűddel rendelkező magyar kormányok tevékenységei közötti hasonlóságok és különbségek megismerését az uniós szintű jogszabályok és ajánlások hazai megvalósítása terén. Az alábbi kutatási kérdésekre adott válaszokkal be lehet mutatni, hogy milyen mértékű és mely területeken a legnagyobb az európai eredetű törvények elterjedtsége a magyar törvényalkotásban, és élveztek-e előnyt vagy hátrányt az európai eredetű törvények az elfogadás gyorsaságát illetően a különböző kormányok alatt.

Elsőként azt vizsgáljuk, hogy a magyar Országgyűlésben elfogadott törvények mekkora arányban tekinthetők európai eredetűnek. Azt feltételezzük, hogy a más uniós tagállamokban készült kutatásokhoz hasonlóan a magyar esetben is jelentős kisebbségben vannak az európai eredetű törvények. Arra számítunk ugyanakkor, hogy a törvényalkotás európaizációjára hatással lesz az adott kormány uniós attitűdje, tehát az euroszkeptikus Orbán-kormány esetében kisebb lesz az európai eredetű törvények aránya.

> Q1: Milyen arányban fogadtak el európai eredetű törvényeket az Országgyűlésben a szocialista támogatású kormányok és a Fidesz-kormányok idején?
> H1: A Fidesz–KDNP-kormányok alatt arányaiban kevesebb európai eredetű törvényt fogadott el az Országgyűlés, mint a szocialista támogatású kormányok idején.

Az európai eredetet nemcsak a kötelezően átültetendő uniós jogszabályokon keresztül lehet kimutatni, hanem azon törvények esetében is, amelyeknél a kormány proaktív módon, az uniós kényszer hiánya ellenére cselekszik. Az „aktív európaizációs" kategóriába azok a jogszabályok tartoznak, melyek a tagállamra nézve nem voltak kötelező érvényűek, mégis proaktívan cselekedett a kormány. Passzívnak értelemszerűen azokat a törvényeket jelöltük, melyek kötelezően átemelendőek voltak a tagállami jogrendszerbe.

Előfordult azonban, hogy bár a törvény egy része passzív, de egyben ugyanabban a törvényszövegben proaktív, a tagállami szándékon múló elemeket is tartalmazott – ezekben az esetekben alkalmaztuk a „vegyes" kategóriát. Mivel a szakirodalomhoz hasonlóan központi jelentőségűnek tekintjük a politikai szándék hatását az európaizációs folyamat proaktív részére, azzal az előfeltevéssel vizsgáltuk meg a 2004–2018-as időszak törvényeit, hogy az Orbán-kormányok alatt az aktív európaizáció kevésbé volt jellemző, mint a szocialista támogatású kormányok idején.

Q2: Milyen arányban volt aktív és passzív az európaizációs folyamat a 2004–2010 és a 2010–2018-es időszakokban?
H2: Az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak az aktív és vegyes európaizációs törvények a 2004–2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint az Orbán-kormányok idején.

Mivel a 2004–2018-as időszakban elfogadott összes törvényt vizsgáltuk, ezzel természetesen lefedtük az összes közpolitikai területet, amelyek között így egyaránt lesznek jogszabályok, melyek kizárólagos uniós hatáskör, megosztott hatáskör és támogató hatáskör alá tartoznak. A kizárólagos hatáskör azt jelenti, hogy az adott területen csak az Európai Unió járhat el. A támogató hatáskör értelmében az EU nem fogadhat el olyan kötelező erejű jogi aktusokat, amelyek megkövetelnék a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját – ezeken a területeken tehát a döntés nemzeti szinten marad.

A megosztott hatáskör azt jelenti, hogy mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok számára azonban csak akkor nyílik erre lehetőség, ha az EU a hatáskörét nem gyakorolta, vagy kifejezetten eltekint annak gyakorlásától. Elemzésünkben azt vizsgáljuk, hogy a különböző közpolitikai területeken a törvények európai eredetében tükröződik-e az, hogy mennyire erős az EU hatásköre az adott témában.

Q3: Mekkora az európai eredetű törvények aránya az egyes közpolitikai területeken, különös tekintettel azokra a területekre, ahol az EU-nak csak támogató hatásköre van?
H3: Azon közpolitikai területeken, ahol az EU-nak csak támogató hatásköre van, az Orbán-kormányok alatt visszaesik az európai eredetű törvények aránya.

Kutatásunk szempontjából kulcskérdés, hogy az európai eredetű törvények hatással vannak-e arra, hogy egy jogszabályt milyen gyakran és milyen mértékben módosítanak. Van-e egyáltalán magyarázó ereje, és ha igen, rontja vagy javítja egy törvény stabilitását, ha egy törvénynek kimutathatóan van európai eredete? Előzetes feltételezésünk szerint lehet ilyen hatása az európai eredetnek a törvények formális minőségére, mivel ha egy európai szintű jogszabályra vagy közpolitikai ajánlásra hivatkozik egy törvény, annak logikus következménye lehet, hogy később ritkábban és kisebb mértékben módosítják.

Q4: Milyen hatással volt az Országgyűlésben elfogadott törvények európai eredete a törvények stabilitására?
H4: Az európai eredetű törvényeket ritkábban és kisebb mértékben módosították, mint a nem európai eredetű törvényeket.

Adatbázis, módszertan és leíró statisztika

A kvantitatív kutatás alapját az MTA TK Politikatudományi Intézetében, a magyar Comparative Agendas Project keretein belül felépített adatbázis szolgáltatta, melynek 2004 és 2018 közötti elemeit (összesen 2512 törvény) az újrakódolás során négy új változóval egészítettük ki (európai eredet azonosítása automatizált kulcsszavas kereséssel, európai eredetű törvények manuális kódolása, aktív és passzív európaizáció vizsgálata, uniós hatáskör sze-

rinti besorolás).[3] A kutatás a 2004–2006, 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018-as parlamenti ciklusokban született törvények szövegét, illetve azok indokolását vizsgálta.

Az adatbázis témakörönkénti szűrési lehetősége lehetővé tette, hogy közpolitikai területek szerinti megállapításokat is tegyünk. Az adatbázis valamennyi elfogadott törvényt tartalmazta, így a nemzetközi szerződéseket is. A 2004–2018 közötti időszakban az 562 nemzetközi szerződésből 223 volt európai eredetű (40%). A közel másfél évtized során a 2004—2006-os ciklusban 28%, 2006–2010 között 37%, a 2010–2014-es ciklusban 47%, a 2014–2018-as ciklusban 41% volt az európaizált törvények aránya a nemzetközi szerződések között.

Az európai eredetű törvények meghatározásához Brouard és szerzőtársai (2012) szelekciós módszerét vettük alapul. Európaizált, tehát európai eredetűnek tekinthető minden olyan törvény, melynek szövegezésében vagy indokolásában *explicit módon megjelenik az európai uniós kapcsolat*, és konkrétan hivatkoznak valamilyen módon az európai integrációra (magára az EU-ra, valamelyik EU-s intézményre, ajánlásra, eljárásmódra stb.). A más tagállamokban elvégzett kutatások tanulsága, hogy a pusztán kvantitatív módszer (automatizált kulcsszavas keresés) alkalmazása félrevezető lehet. A keresőszavakra leszűkített módszer használata az európai hatású törvények túlbecslésével járt volna. Mindezt figyelembe véve a kutatás a szimpla kulcsszavakon túlmutató, kvalitatív módszert is alkalmazott.

Az első lépésben minden egyes törvényről megállapítottuk, hogy utal-e bármilyen formában az Európai Unióra. Ehhez 21 – Brouard és szerkesztőtársai (2012) esettanulmányainál egységesen alkalmazott – uniós kulcsszót[4] futtattunk le. Amennyiben legalább

[3] Az adatbázis elérhető a projekt oldalán: https://politikatudomany.tk.mta.hu/az-europai-unios-tagsag-hatasa-a-magyar-kozpolitikara

[4] A 21 kulcsszó: Európai Unió, EU, Európai Közösség, EK, Európai Gazdasági Közösség, EGK, Közös Piac, Egységes Piac, Európai Piac, Európai Szén- és Acélközösség, ESZAK, Európai Atomenergia Közösség, EAK, Euratom, Európai

egy kulcsszót tartalmazott az általunk vizsgált szöveg, 1-es jelölést kapott, és 0-val jelöltük azokat, melyekben nem találtunk ilyen kapcsolatot. Valamely kulcsszó említése azonban önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy a törvény valóban európai eredetű is. Ebből következően a következő lépésben minden olyan törvényt megvizsgáltunk, amely tartalmazott legalább egy kulcsszót, és megállapítottuk, hogy a törvény valóban európai eredetű (1), vagy a szöveg egyszerűen csak valamilyen formában említést tesz az Európai Unióról (0).

Az európai eredetű törvényként beazonosított jogszabályok elfogadásának tagállami motivációját három kategóriába soroltuk: megkülönböztettünk (1) aktív, (2) passzív, illetve (3) vegyes törvényeket. A kódolás utolsó fázisában megnéztük, hogy az egyes törvényekre vonatkozóan milyen hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió. Ezen a ponton vettük alapul a CAP adatbázis szakpolitikai besorolását, és az ott szereplő 23 közpolitikai terület alapján az összes törvényt a következő besorolással láttuk el: (1) kizárólagos hatáskör, (2) megosztott hatáskör, illetve (3) támogató hatáskör. A kódolást a nemzetközi kutatócsoportok által alkalmazott eljáráshoz hasonlóan kettős vak kódolással végeztük el, melyek különbözősége esetén egy harmadik elemző döntött a végső kód használatáról.[5]

Európai eredetű törvények az Országgyűlésben

A Magyarország uniós csatlakozása és a 2018-as országgyűlési választás között elfogadott törvények azt mutatják, hogy az európai közpolitikai környezet a magyar jogszabályok egy jelentős részére – de nem a többségére – van hatással. Ahogy valamennyi eddig

monetáris unió, EMU, Európai monetáris rendszer, EMS, irányelv, közösségi jog, európai jog.

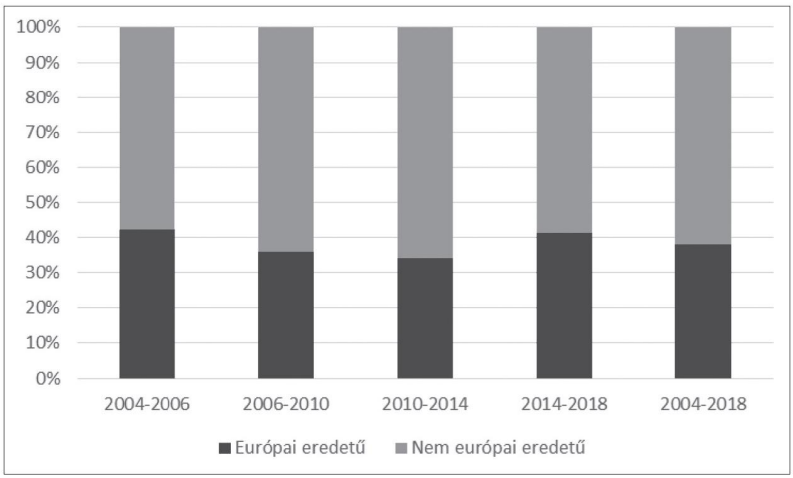
[5] A 2004–2018 közötti időszakban összesen 2512 törvényt dolgoztunk fel a kettős vak kódolás módszerével. A kódolás során az egyezési arány 96% volt, az esetek 4%-ában volt szükség harmadik kutatói döntésre.

született tagállami esettanulmányban, úgy a magyar esetben is azt látjuk, hogy a nemzeti eredetű törvények a meghatározóak. Az európai eredetű törvények aránya a 14 év egészét tekintve 38% volt Magyarországon (II.1. ábra[6]). A kutatás kódolásának tanulsága, hogy az osztrák példához hasonlóan a magyar esetben is kiderült, az automatikus kulcsszavas kódolás elinflálja az európaizáció fogalmát. A további kézi kódolással való kiegészítés, az EU-s kulcsszavas találatokat kvalitatív szempont szerint is áttekintő módszer pontosabb eredményre vezet.

Míg az automatizált módszerrel a törvények 56%-a került a találatok közé, addig a ténylegesen európai kapcsolatot mutató törvények aránya ennél jóval alacsonyabb volt: az elfogadott jogszabályok valamivel kevesebb mint négytizede. A magyar törvényalkotás európaizációjának mértéke ugyanakkor az eddigi tagállami tapasztalatok fényében magasnak számít. Finnországban és Hollandiában 12%, Olaszországban 15%, Franciaországban 18%, Ausztriában 25%, Németországban 26%, Luxemburgban 29%, Spanyolországban 35% volt az európai eredetű törvények aránya a tagállami esettanulmányokban (Brouard et al. 2012).

Előzetes feltevésünk, miszerint a kormányzat uniós attitűdje hatással van az európai eredetű törvények arányára, nem igazolódott. A két baloldali kormányzati ciklusban 42% (2004–2006), valamint 36% (2006–2010) volt az európaizáltnak tekinthető törvények aránya, míg a 2. és a 3. Orbán-kormány esetében ez a két arány 34% és 41% volt. Jelentősebb eltéréseket a bal- és jobboldali kormányok között tehát nem figyelhetünk meg. Ezekhez az adatokhoz hozzá kell tenni továbbá, hogy a Fidesz–KDNP-kormányok idején jóval több törvényt fogadott el az Országgyűlés, mint 2010 előtt: míg 2004 és 2006 között 352, 2006 és 2010 között 585 darab törvényt fogadott el a magyar parlament, addig a 2. Orbán-kormány időszakában 846, 2014 és 2018 között pedig 729 jogszabályt. Ebből

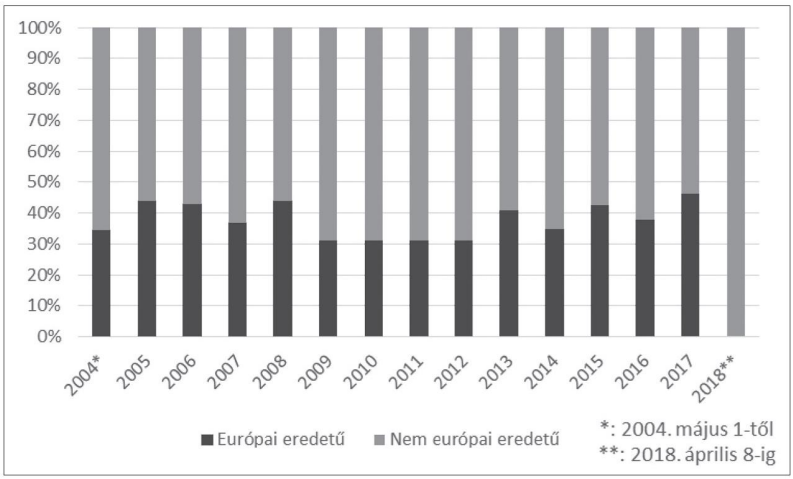
[6] A fejezetben közölt ábrák A magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolására és saját számításokra épülnek.



II.1. ábra. Az európai eredetű törvények aránya az Országgyűlésben, 2004–2018

az következik, hogy számszerűen több európai eredetű törvényt fogadtak el 2010 után mint korábban (2010–2014: 286; 2014–2018: 302 darab), habár azt hozzá kell tenni, hogy a szocialista támogatású kormányok esetében két évvel rövidebb időszakot vizsgáltunk (2004–2006: 149; 2006–2010: 213 darab).

Meglehetősen stabil továbbá az uniós eredetű törvények aránya akkor is, ha éves bontásban nézzük az adatokat (II.2. ábra). Ha a 2018-as választást megelőző rövid időszakot nem vesszük figyelembe (amikor mindössze négy darab törvényt fogadott az Országgyűlés), akkor a 14 év átlagához képest maximum 8 százalékpontos eltéréseket látunk az egyes évek során: az európaizált törvények aránya egyetlen évben sem esett 31% alá, és egyszer sem ment 46% fölé. A 2017-es év volt a csúcs ebből a szempontból, amikor majdnem minden második törvénynél volt kimutatható valamilyen európai eredet, ám ha számszerűen nézzük, akkor a 2013-as évben fogadta el a legtöbb európaizált törvényt az Országgyűlés (103 darabot).



II.2. ábra. Az európai eredetű törvények aránya az Országgyűlésben éves bontásban, 2004–2018

Összehasonlítva a két kurzus számait azt látjuk, hogy nincs érdemi hatással az európaizált törvények arányára a különböző kormányok uniós attitűdje. 2010-ig a baloldali kormányok alatt elfogadott 937 törvény 39%-ának (362 darabnak) volt valamilyen európai eredete, míg a 2010 utáni Orbán-kormányok alatt 37% volt ez az arány (az 1575 törvény közül 588 esetében kimutatható európai hatás).

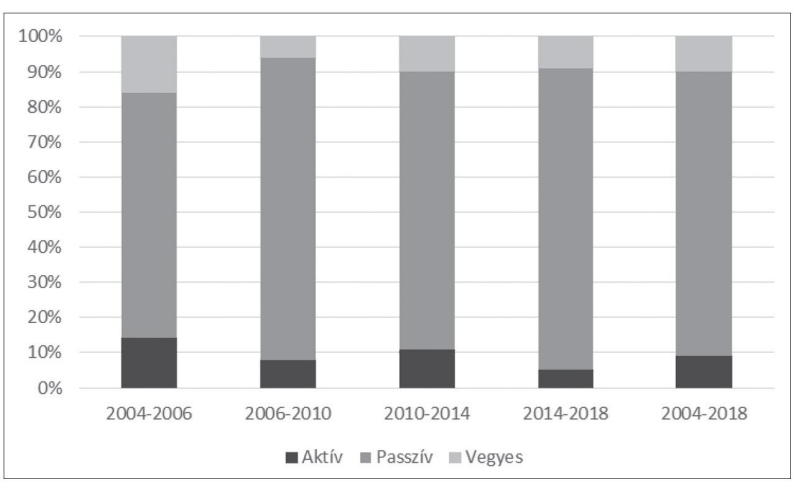
Aktív és passzív európaizáció a magyar törvényalkotásban

A közösségi jog – az Európai Unió jogrendje – különböző minőségű jogi aktusokat foglal magában. Ugyan az uniós jog legfőbb alapelve az EU-s törvények elsődlegessége a tagállaméval szemben, nemcsak kötelezően átültetendő (irányelv, rendelet, határozat), hanem nem kötelező érvényű (ajánlás, vélemény) jogi aktusok is születnek. Ezenfelül a tagállamok olykor az európai trendeket követve saját

indíttatásból is alkotnak az Európai Unióhoz köthető törvényeket. E tevékenység az európaizáció szempontjából „aktívnak" tekinthető, amennyiben a tagállam önszorgalomból alkot európai eredetű törvényeket, és „passzívnak", amennyiben ez kötelező érvényű jogi aktusból következik.

Egy tagállam jogalkotásában tehát rendszerint egyszerre van jelen az aktív és a passzív európaizáció. A tagállami jogalkotási motivációt elemezve az látható, hogy az európai hatás kötelező oldala, tehát a passzív kategóriába sorolt törvények aránya magasan meghaladja az aktív, illetve vegyes kategóriába tartozó jogszabályok arányát (II.3. ábra). Az uniós csatlakozásunk óta eltelt 14 évben a törvények 9%-a volt proaktív európaizációs kormányzati magatartás eredménye (a vegyes törvényeket is beszámítva 19%).

Az aktív, illetve vegyes törvények jobban jellemzik egy tagállam vagy kormányzat stratégiáját, hiszen ezek nem (vagy csak részben) kötelezően átemelendő törvények, a tagállam saját szándékából, az európai közpolitikai kontextushoz való alkalmazkodásából fakad-



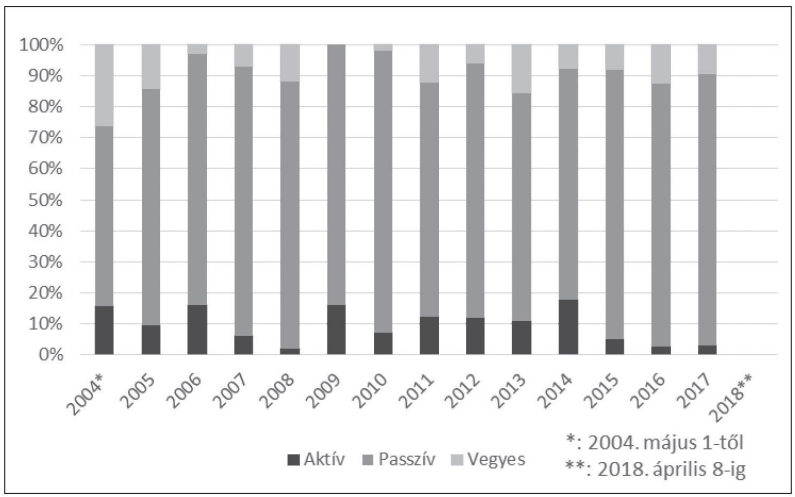
II.3. ábra. Aktív és passzív európai eredetű törvények aránya az Országgyűlésben, 2004–2018

nak. Kapcsolódó hipotézisünkben azt feltételeztük, hogy az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak aktív európaizációs törvények a 2004–2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint a 2. és a 3. Orbán-kormány idején. Ennek háttere természetesen az, hogy elviekben egy euroszkeptikus kormány, amely nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is komolyan veszi az uniós befolyás elutasítását, az EU-tól maximum csak a kötelezően átveendő törvényeket hajlandó itthon végrehajtani. Azt feltételezhetjük tehát, hogy egy ilyen kormány önszántából nem szívesen alkalmazkodik az európai keretekhez.

Ez a feltételezés sem igazolódott be teljesen, bár vannak különbségek az egyes kormányzati ciklusok között. Egyfelől az aktív és a vegyes törvények aránya is a 2004 és 2006 közötti időszakban a legmagasabb (14% és 16%), amihez a szocialista kormányok EU-barát attitűdje mellett friss uniós tagságunk is hozzájárulhatott. Miután a több éves tárgyalássorozat után végre teljes körű tagállammá vált Magyarország, vélhetően a törvényhozók a jogalkotást is megpróbálták minél inkább európaira formálni.

A 2. Gyurcsány-kormány, majd a Bajnai-kormány idejére viszont annyira lecsökken a proaktivitás szintje, hogy az euroszkeptikus 2. Orbán-kormányhoz képest 3–3 százalékponttal alacsonyabb az aktív és vegyes törvények aránya (amihez ráadásul ismét hozzá kell tenni, hogy 2010–2014 között számszerűen jóval több törvényt fogadtak el, mint 2006 és 2010 között). 2014-től kezdve viszont már a jogalkotásra is jobban hatással lehetett a kormány Európai Unióhoz való negatív viszonya, ugyanis jelentősen lecsökkent az aktív európaizációs törvények aránya (de csak arra a szintre, mint ahol a 2006–2010-es ciklusban állt).

Érdemes megvizsgálni a jobboldali kormányok időszakát éves bontásban is, ugyanis az aktív törvények terén jelentős visszaesés volt kimutatható 2015-től kezdve (II.4. ábra). Az aktív és passzív európaizáció arányai tekintetében észrevehetünk különbségeket a különböző kormányzati ciklusok között, ám elsődlegesen nem az adott kormányok világnézete határozza meg az európaizáció minő-



II.4. ábra. Aktív és passzív európai eredetű törvények aránya az Országgyűlésben éves bontásban, 2004–2018

ségét. A csatlakozás utáni csonka ciklusban vélhetően a friss tagságunkból fakadó lelkesedés miatt magas az aktív és vegyes törvények aránya, míg a 3. Orbán-kormány esetében vélhetően a ciklus elejétől kezdve még jobban felerősödő euroszkepticizmus lehetett hatással az aktív európaizáció lecsökkenésére.

Összességében, a teljes ciklusokat vizsgálva nincs kiugró különbség a szocialista és a jobboldali kormányok között, a passzív európaizáció keretében átvett kötelező érvényű törvények erős túlsúlya mellett az összes ciklusban az európai eredetű törvények 5–14%-a (a vegyes törvényeket is beszámítva 14–30%-a) mögött állt kormányzati proaktivitás.

Az európai eredetű törvények közpolitikai területek szerint

Feltevésünk szerint azokon a területeken a legnagyobb az Európai Unió hatása a magyar törvényalkotásra, amelyeken az EU erős hatáskörökkel rendelkezik. A kizárólagos hatáskörű közpolitikai területeken ez a hatás evidens, de a megosztott hatáskör (melyekből jóval több van, és az összes közpolitikai terület többségére igaz) alá tartozó területeken is potenciálisan nagy ez a befolyás, mivel elsősorban az EU adott közpolitikai területen belüli aktivitásán múlik, hogy mennyi kérdést érinthetnek az uniós szabályozási törekvések. A tagállami proaktivitás legjobb mérőszáma így az, hogy azokon a közpolitikai területeken mi történik, amelyeken az EU-nak mindössze támogató hatásköre van. Az EU ezeken a területeken nem fogadhat el olyan kötelező erejű jogi aktusokat, amelyek megkövetelnék a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

A tizennégy év egészét tekintve a környezetvédelem témája szerepel az élen, melynél – az összes szakpolitikát tekintve egyedülálló módon – egyik ciklus során sem esik 50% alá az európai eredetű törvények aránya (ld. II.2. ábra). Második helyen a mezőgazdaságot találjuk, emellett erősen európaizált közpolitikai területnek tekinthetjük az energiapolitikát is. Az EU kizárólagos hatásköre alá tartozó külpolitikai és külkereskedelemhez kapcsolódó törvényeket a negyedik és ötödik helyen találjuk a rangsorban, nem meglepő módon: a külpolitikai területen megnövekedett uniós hatás háttere a szorosabb együttműködés alapját megteremtő, 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés volt, amely az uniós szintű külpolitika megerősítése érdekében többek között létrehozta az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének posztját és az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ), az EU diplomáciai testületét is. Alapvetően erősen európaizált közpolitikai területnek tekinthetjük továbbá a pénzügyet, illetve a közlekedéspolitikát (utóbbi nem véletlen, a belső piacon történő szabad mozgás az Európai Unió egyik legfőbb alapelve).

II.7. táblázat. Európai eredetű törvények az Országgyűlésben közpolitikai területek szerint (2004–2018)

Közpolitikai terület	Európai eredetű törvények										Az Európai Unió kompetenciája az adott szakterületen
	2004-2006		2006-2010		2010-2014		2014-2018		2004-2018		
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	
Környezetvédelem	5	63%	12	57%	12	50%	21	75%	50	62%	Megosztott
Mezőgazdaság	9	75%	12	50%	17	47%	16	64%	54	56%	Megosztott
Energia	8	73%	8	53%	12	43%	14	54%	42	53%	Megosztott
Külkereskedelem	6	50%	10	63%	2	33%	7	50%	25	52%	Kizárólagos
Külpolitika	12	43%	36	51%	25	45%	22	54%	95	49%	Kizárólagos
Pénzügy	21	66%	31	61%	20	32%	41	44%	113	47%	Megosztott
Közlekedés	8	30%	19	59%	13	31%	25	51%	65	43%	Megosztott
Egészségügy	6	60%	8	35%	9	35%	8	42%	31	40%	Támogató
Bevándorlás	0	0%	4	36%	3	38%	6	60%	13	39%	Megosztott
Igazságügy	18	44%	15	24%	32	33%	37	46%	102	36%	Megosztott
Makrogazdaság	14	45%	16	27%	25	29%	36	47%	91	36%	Megosztott
Szociálpolitika	5	36%	2	17%	10	45%	5	36%	22	35%	Megosztott
Munkaügy	4	24%	7	27%	15	52%	3	17%	29	32%	Megosztott
Technológia	4	33%	2	13%	12	40%	7	26%	25	29%	Megosztott
Oktatásügy	2	18%	7	27%	10	38%	3	16%	22	27%	Támogató
Kormányzati működés	14	37%	10	15%	36	27%	24	32%	84	27%	Támogató
Emberi jogok	2	18%	9	43%	8	22%	3	23%	22	27%	Megosztott
Állami földtulajdon	4	44%	1	8%	5	19%	14	33%	24	26%	Megosztott
Lakásügy	2	25%	1	13%	8	28%	6	30%	17	26%	Megosztott
Honvédelem	5	45%	2	17%	8	36%	3	9%	18	23%	Megosztott**
Kultúrpolitika	0	0%	1	100%	4	19%	1	17%	6	18%	Támogató

A támogató hatáskörrel rendelkező szakpolitikákat értelemszerűen a rangsor második felében találjuk, habár érdekes módon az egészségügy a nyolcadik helyen szerepel, amely azért szembetűnő, mert ezen a területen az Európai Unió nem fogadhat el kötelező érvényű jogi aktusokat. Szintén figyelemre méltó az uniós hatás ciklusoktól függetlenül az oktatáspolitika terén, és ugyancsak találunk európai eredetű törvényeket a szocialista és a fideszes kormányok alatt a kultúrpolitikában is. Kutatásunk szempontjából a legfontosabb szempont annak kiderítése volt, hogy azokon a közpolitikai területeken, ahol az EU támogató hatáskörrel rendelkezik, jelentősen lecsökkent-e, vagy esetleg teljesen meg is szűnt-e az európai eredetű törvények elfogadása az Orbán-kormányok alatt. Adataink világosan jelzik, hogy nem következett be ilyen változás 2010 után a korábbi évekhez képest.

Regressziós eredmények: európaizáció és a törvények minősége

A törvények minőségére gyakorolt európaizációs hatás kimutatása érdekében regressziós elemzésünkbe a fent bemutatott négy új változót négy külön modellbe illesztettük be. Ezekben számos más, a törvények módosítására potenciálisan hatással lévő változót is szerepeltettünk (II.8. táblázat – további eredményeket ld. a III.3. fejezetben). A parlamenti választás előtti évre vonatkozó változó (amelynek abban az esetben 1 az értéke, ha a törvényt a választások évét megelőző őszi ülésszak kezdete és a választások napja között fogadták el, minden más esetben értéke 0) a választási kampányok esetleges hatását mutatja. Az elemzés szintén különbséget tesz a nemzetközi szerződések és az összes többi törvény között, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a nemzetközi szerződéseket vélhetően kevesebbet módosítja az Országgyűlés.

Az adatbázis különbséget tesz a törvényt benyújtó koalíción belüli pozíciója szempontjából is (vezető koalíciós partner = 0, kisebb koalíciós partner = 1). A törvények típusát tekintve megvizsgáltuk azt is, hogy egy adott törvény „kétharmados" volt-e, illetve az alkotmánymódosítások is külön elemzés tárgyát képezték. Kontrollváltozóként került be az elemzésbe továbbá a törvény elfogadásának hossza, abból kiindulva, hogy a hosszabb parlamenti elfogadás a javaslat több módosítására adhat lehetőséget. A törvényszöveg hossza is hasonló logikát követve került be a modellekbe: minél hosszabb a szöveg, annál több lehetőség kínálkozik módosítható részekre. Az új törvényekre ugyanez vonatkozik, egy új szöveg feltételezhetően több módosítást kap, mint egy eleve csak módosított törvény.

Az intézményi autonómia mértékét tekintve fontos továbbá a benyújtó szereplő státusza is. Itt megkülönböztetjük azokat a törvényeket, amelyeket parlamenti szereplő – bizottság vagy parlamenti képviselő – nyújtott be, és amelyeket a kormány nyújtott be. A parlamenti ciklusok változóként való szerepeltetése pedig segít megkülönböztetni a különböző politikai, kormányzati idő-

szakok jellegzetességeit a törvények módosításának gyakorisága szempontjából.

A négy modell eredményei azt mutatják, hogy önmagában a törvények európai eredete nem teszi többé vagy kevésbé valószínűvé, hogy egy törvény mennyire lesz stabil vagy milyen mértékben fogják módosítani (ld. II.8. táblázat). Az 1. modellben, melyben az európaizációs magyarázó változók közül csak az EU-kulcsszavas keresés eredményeit szerepeltettük, az EU-s kulcsszavak megléte a törvények szövegében nem mutat szignifikáns kapcsolatot a módosítások számával. A 2. modellben, a kulcsszavas keresés után kvalitatív módon szűrt, „valódi" európai eredetű törvényekkel kapcsolatban ugyanez állapítható meg, ahogy a 3. modellben az aktív és a passzív európaizációs törvények esetében sem szignifikáns az együttható. A 4. modellben az uniós kompetenciák jellege azonban mutat összefüggést a törvények módosításával. Azon törvények esetében, amelyek olyan közpolitikai területen születtek, melyeken az EU-nak kizárólagos hatásköre van, a változtatás hiányának valószínűsége nagyobb ($p < 0.1$).

Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy az EU-nak csak nagyon kevés közpolitikai területen van kizárólagos hatásköre, melyek közül ráadásul a monetáris politika csak azon tagállamokat érinti, melyek az eurózóna tagjai, továbbá „a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében" sem kifejezetten olyan téma, amely Magyarországot érdemben érintené. A CAP közpolitikai kódolása szerinti kategóriákban mindössze a kereskedelempolitikát és a külpolitikát tekintettük az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területeknek, utóbbit azért, mivel az uniós szerződések szerint „[a]z Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja".[7]

[7] A további részleteket ld. az Európai Bizottság honlapján: https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq?lg=hu#q1

II.8. táblázat. A törvények módosítását befolyásoló tényezők (zero inflated beta regression, függő változó: a törvények módosításának mértéke)

Magyarázó változó	*modell*		*modell*		*modell*		*modell*	
	μ koeff. (Std. Err.)	*ν koeff. (Std. Err.)*	*μ koeff. (Std. Err.)*	*ν koeff. (Std. Err.)*	*μ koeff. (Std. Err.)*	*ν koeff. (Std. Err.)*	*μ koeff. (Std. Err.)*	*ν koeff. (Std. Err.)*
(Intercept)	-2,23*** (0,11)	4,36*** (1,14)	-2,22*** (0,11)	4,37*** (1,14)	-2,31*** (0,15)	-10,18 (2356,1)	-2,19*** (0,11)	3,975*** (1,18)
Választás előtti év	-0,15*** (0,04)	0,249 (0,41)	-0,15*** (0,05)	0,243 (0,41)	-0,15*** (0,05)	0,083 (0,43)	-0,15*** (0,05)	0,29 (0,40)
Nemzetközi szerződés	-0,47*** (0,05)	1,337** (0,56)	-0,47*** (0,05)	1,284** (0,56)	-0,48*** (0,05)	1,424** (0,57)	-0,45*** (0,05)	1,148** (0,57)
Koalíción belüli szerep	0,049 (0,06)	0,327 (0,72)	0,047 (0,07)	0,257 (0,71)	0,047 (0,07)	0,245 (0,72)	0,042 (0,07)	0,426 (0,74)
Törvény típusa: kétharmados	-0,135 (0,09)	-0,049 (0,86)	-0,136 (0,09)	-0,081 (0,85)	-0,137 (0,09)	-0,004 (0,84)	-0,128 (0,09)	-0,246 (0,88)
Törvény típusa: alkotmány-módosítás	-0,147 (0,27)	1,703** (0,81)	-0,138 (0,27)	1,567* (0,81)	-0,137 (0,27)	1,462* (0,85)	-0,144 (0,27)	1,676** (0,82)
Törvény elfogadásának hossza	0,004*** (0,00)	-0,008** (0,01)	0,004*** (0,00)	-0,088 (0,01)	0,004*** (0,00)	-0,008 (0,01)	0,004*** (0,00)	-0,01*** (0,01)
A törvény benyújtója: parlamenti szereplő	0,681*** (0,04)	-0,123 (0,45)	0,687*** (0,05)	-0,053 (0,45)	0,688*** (0,05)	-0,107 (0,46)	0,684*** (0,05)	0,058 (0,46)
A törvény-szöveg hossza	0,056* (0,01)	-1,363 (0,17)	0,052*** (0,01)	-1,39*** (0,17)	0,053*** (0,01)	-1,39*** (0,17)	0,05*** (0,01)	-1,399 (0,18)

Magyarázó változó	*modell*		*modell*		*modell*		*modell*	
	μ koeff. (Std. Err.)	*ν koeff. (Std. Err.)*	*μ koeff. (Std. Err.)*	*ν koeff. (Std. Err.)*	*μ koeff. (Std. Err.)*	*ν koeff. (Std. Err.)*	*μ koeff. (Std. Err.)*	*ν koeff. (Std. Err.)*
Új törvény	-0,042 (0,04)	0,072 (0,49)	-0,041 (0,04)	-0,001 (0,49)	-0,039 (0,04)	-0,004 (0,49)	-0,037 (0,04)	-0,051 (0,50)
Parlamenti ciklus: 2006–2010	0,032 (0,06)	0,45 (0,52)	0,027 (0,06)	0,455 (0,52)	0,025 (0,06)	0,522 (0,53)	0,024 (0,06)	0,505 (0,52)
Parlamenti ciklus: 2010–2014	0,211*** (0,06)	-1,248** (0,62)	0,208*** (0,06)	-1,199* (0,62)	0,206*** (0,06)	-1,133* (0,64)	0,203*** (0,06)	-1,155* (0,63)
Parlamenti ciklus: 2014–2018	-0,139** (0,06)	-0,227 (0,55)	-0,141** (0,06)	-0,217 (0,55)	-0,142** (0,06)	-0,119 (0,57)	-0,146** (0,06)	-0,256 (0,56)
EU kulcsszó	-0,049 (0,04)	-0,723 (0,45)						
Európai eredetű törvény			-0,018 (0,04)	-0,319 (0,47)			-0,006 (0,04)	-0,685 (0,54)
Aktív európaizáció					0,082 (0,13)	15,62 (2356,1)		
Passzív európaizáció					0,070 (0,09)	13,75 (2356,1)		
EU hatáskör: kizárólagos							-0,118 (0,08)	1,267* (0,69)
EU hatáskör: megosztott							-0,019 (0,04)	0,602 (0,42)
Cox-Snell R-négyzet	0,262		0,261		0,262		0,263	

Megjegyzések: Elemszám = 2512. μ paraméter = a változás mértéke (rate of change); ν paraméter = a változtatás hiányának valószínűsége (probability of no change); * = p < 0.1, ** = p < 0.05, *** = p < 0.01

Az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a vámunió és a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok meghatározása terén is, ilyen önálló kategóriák azonban a CAP kódkönyvben nincsenek. E törvények a pénzügypolitika és a makrogazdasági kategóriák alá kerültek besorolásra. Összességében az eredményekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EU által folytatott kereskedelempolitikából következő hazai törvények, illetve az EU külpolitikájának részeként az Unió által kötött nemzetközi megállapodások olyan magyar jogszabályokat eredményeznek, amelyeket a későbbiekben kisebb valószínűséggel módosítanak.

A négy modellből jól látható, hogy a választás előtti év, általánosságban a nemzetközi szerződések, a törvények hossza, a benyújtó személye és a kormányzati ciklus szerepe a legjelentősebb a törvények formális minőségére, stabilitására nézve. A választás előtti évben kisebb mértékben módosulnak a törvények, mint a ciklusok más szakaszaiban. A nemzetközi szerződéseket ritkábban és kevesebbszer módosítják, mint a többi törvényt. Az eredmények azt is alátámasztják, hogy a hosszabb törvényeket nagyobb valószínűséggel módosítják, ahogy a hosszabb parlamenti elfogadás is valószínűbbé teszi a több módosítást, és az is, ha parlamenti szereplők nyújtják be a törvényt. A törvények európai eredete azonban csak nagyon korlátozottan van hatással arra, hogy később mennyire bizonyul egy törvény stabilnak, és ez a magyarázó erő is az EU kizárólagos hatáskörei alá tartozó területekre korlátozódik.

Következtetések

A fejezetben arra kerestük a választ, hogy mennyire van hatással az európai közpolitikai környezet a magyar törvényhozásra, hogyan befolyásolják az Európai Unióhoz és általában véve az európai integrációhoz különböző módon viszonyuló kormányok az európaizáció folyamatát. Azt is vizsgáltuk, hogy milyen hatással van az európaizációs folyamat a magyar jogszabályok minőségére. Habár a

többi uniós tagállamhoz képest Magyarországon magasnak számít az európaizált törvények aránya (2004–2018 között 38%), ezek a magyar törvényhozásban is kisebbségben vannak. Az is egyértelműen megállapítható, hogy a kormányzat uniós attitűdje nincs hatással az európai eredetű törvények arányára, az elmúlt másfél évtizedben nem voltak jelentős eltérések e téren a szocialista támogatású és a fideszes kormányok között.

Fontos ugyanakkor hozzátenni, hogy a kormányzati proaktivitás eredményeként született, de egyben európai közpolitikai hatást is tartalmazó törvények aránya 2015 után némileg visszaesett. A teljes ciklusokat tekintve a bal- és a jobboldali kurzusok alatt is nagyjából megegyező mértékben fogadtak el aktív és passzív európai eredetű törvényeket, a részletes éves adatok azonban azt jelzik, hogy a 3. Orbán-kormány második évétől kezdve, a magyar kormány egyre hangosabb uniós kritikáival párhuzamosan, érdemben csökkent a kormányzati proaktivitás mértéke. A teljes 2004–2018-as időszakot vizsgálva az európaizáció mértékével és az egyes szakpolitikai területek feletti uniós hatáskör erősségével kapcsolatos hipotézisünk egyértelműen nem igazolódott be: a várakozásokkal ellentétben az euroszkeptikus Orbán-kormányok alatt nem esett vissza az európaizált törvények mennyisége azokon a szakpolitikai területeken sem, ahol az EU csak támogató hatáskörrel rendelkezik.

Az empirikus eredményeink alapján megállapíthatjuk, hogy Magyarországon az európaizációnak minimális hatása van a törvényalkotás formális minőségére. A jogszabályok stabilitása ugyanis nem mutat szignifikáns összefüggést sem az uniós kulcsszavak meglétével, sem a törvények tényleges európai eredetével, sem a proaktív kormányzati magatartással. Egyedül az uniós kompetenciáknak van statisztikailag kimutatható hatása a törvényalkotás így meghatározott minőségére, de itt is csak jelentősen korlátozott mértékben. Mindössze azon törvények esetében szignifikánsan nagyobb annak az esélye, hogy egy törvényt nem módosítanak, melyeken az EU-nak kizárólagos hatásköre van. Hazánk esetében a CAP kódolás kategóriái szerint mindössze a kereskedelempolitika és az uniós

külpolitika keretében elfogadott nemzetközi egyezmények tekinthetők ilyen közpolitikai területeknek.

Kutatásunk szempontjából fontos, hogy kizárólag az EU-csatlakozás utáni időszakot vizsgáltuk, így a továbbiakban korábbi ciklusok vizsgálatára is szükség lehet ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az európaizáció és a magyar törvények formális minősége közötti összefüggésekről. Miután a politikai szándék az Európai Unióhoz való csatlakozás kérdésében már az első szabadon megválasztott kormány, az Antall-kormány idején megfogalmazódott, érdemes lehet az európaizáció magyar törvényalkotásra gyakorolt hatását egészen a rendszerváltásig visszamenőleg vizsgálni. Ezen felül annak következtében, hogy a jelentősebb eltéréseket nem a bal- és a jobboldali kormányok között, hanem az adott kurzusokon belüli különböző kormányok között mutattunk ki, érdemes lesz a jövőben a 2018 utáni törvényeket is megvizsgálni és összevetni e fejezet eredményeivel – ily módon feltárható lesz, hogy a 2015–2018 között jelentősen visszaesett kormányzati proaktivitás tartós folyamatot takar vagy kivételnek tekinthető.

Fontos hangsúlyozni, hogy kizárólag a törvények formális minőségének egyik elemét, a törvények stabilitását vizsgáltuk az európaizáció szempontrendszere felől. Ahhoz, hogy teljes képünk lehessen az EU hatásáról a törvények minőségére, a jövőben az európai eredetű törvények hatásalapú vizsgálatára is szükség lehet. Ezek kétségkívül szubjektívebb és a jelen kutatásban bemutatott adatbázis-építési munkáknál is több erőforrást igénylő feladatok, de témánk szempontjából alighanem megkerülhetetlenül releváns jövőbeli kutatási kérdés annak vizsgálata, hogy milyen közpolitikai eredményességgel párosulnak azok a törvények, amelyek kimutathatóan rendelkeznek európai közpolitikai eredettel.

III. A JOGSZABÁLYOK PARLAMENTI TÁRGYALÁSA ÉS ELFOGADÁSA

III.1. A törvényjavaslatok számának hatása a törvényalkotás minőségére

Molnár Csaba – M. Balázs Ágnes

A jelen kötet III.2. fejezetében bemutattuk, hogy a parlamenti tevékenység elemzése számos információval szolgálhat a törvények minősége tekintetében. Ott részletesebben is elemezzük az eljárási kritériumok két aspektusát: az input legitimációt és a deliberáció minőségét (ld. Schmidt 2013: 6; Steenbergen et al. 2003). Ugyanakkor míg ottani vizsgálatunk kimondottan azokra a törvényekre fókuszál, melyek kihirdetésre kerültek, előtte érdemes megvizsgálni általában is a törvényjavaslatokat, így azokat is, melyek sosem jutottak el az elfogadásig. Az input legitimációt növelheti, ha a kormányzó többségen kívüli szereplőket is bevonnak a döntéshozatalba. Másfelől a deliberáció minőségét rontja, ha az ellenzéki javaslatokat tartalmuktól függetlenül elutasítják és nincs lehetőség megvitatni őket a plénumon.

Épp ezért fontos azon törvényjavaslatok vizsgálata is, melyek vagy megrekednek egy korábbi fázisban, vagy pedig elutasításra kerülnek. A törvényjavaslatokkal szemben így érvényesülő szűrő nem csak a kötetünk I. blokkjában ismertetett minőségkritériumok alapján működik, hanem messzemenőkig tekintettel van a parlamenti többség és/vagy egy vétóképes kisebbség célrendszerén alapuló feltételekre (pl. közpolitikai célkitűzésekre) is. Ez elsősorban a kormányzó többséghez kötődő törvényjavaslatoknál nyilvánvaló: elutasításuk esetén kifejezetten érdemes a minőségi jellemzőket

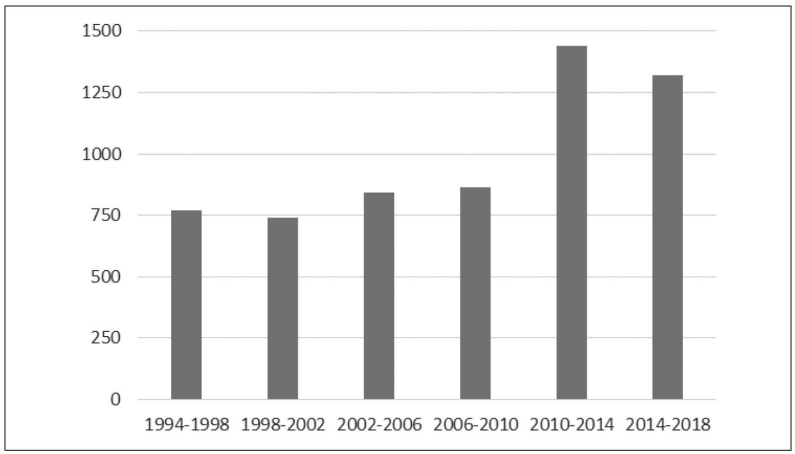
vizsgálni.[1] Az ellenzéki törvényjavaslatoknál kicsit komplexebb a kép: a parlamentáris demokráciákra nem jellemző, hogy a törvényhozás a mindenkori ellenzék törvényjavaslatait nagy arányban fogadná el (erre a kérdésre visszatérünk a III.7. fejezetben).

A beterjesztett törvényjavaslatok száma a jogalkotás minőségére a törvényalkotási kapacitás meg- (esetenként túl)terhelésével hat. Így fontos bemutatni, hogy mi lett a sorsa azoknak a törvényjavaslatoknak, melyek nem jutottak el az elfogadásig, hiszen ezek energiát és időt vettek el az Országgyűlés más feladatai elől. Vizsgálható, hogy amennyiben elutasításra kerültek, a törvényalkotás mely szakaszáig jutottak el, illetve elfogadásuk vagy elutasításuk előtt meddig voltak napirenden. Fejezetünk ennek érdekében az 1994–2018 között benyújtott törvényjavaslatokat elemzi.

A törvényjavaslatok számának alakulása

Az 1994 óta benyújtott törvényjavaslatok számának ciklusonkénti alakulásáról leginkább két megállapítás tehető (III.1. ábra). Először is – az 1998–2002-es és a 2014–2018-as ciklust leszámítva – folyamatosan nőtt a törvényjavaslatok száma. Másodszor a 2010 utáni két lezárt ciklus esetében szembetűnő a korábbiakhoz képest drasztikus emelkedés: mindkét kormányzati időszakban közel kétszer annyi javaslattal éltek a törvényt kezdeményezni jogosultak, mint bármelyik 2010 előtti ciklus folyamán.

[1] Ez a minőség nem feltétlenül jelenti a köznapi értelemben vett minőséget, de még az I.1. és I.2. fejezetben bemutatott minőségkritériumok valamelyikét sem. Egy kormánypárti politikus számára könnyen lehet a tárgyalás feltétele, hogy ne ellenzéki szereplő nyújtsa be az adott törvényjavaslatot.

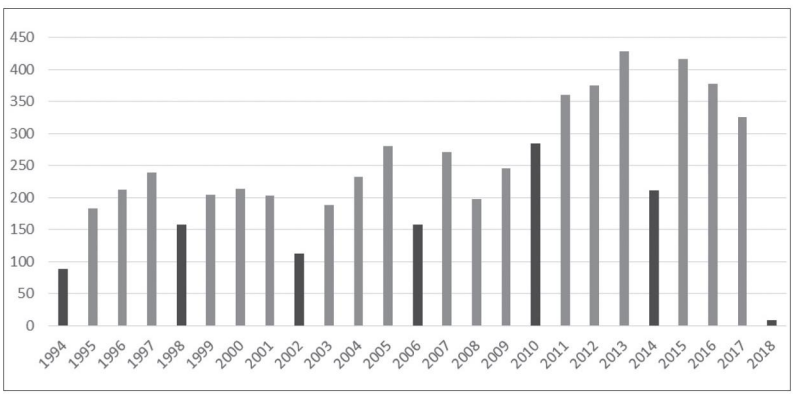


III.1. ábra. A törvényjavaslatok száma ciklusonként[2]

Ha a benyújtott törvényjavaslatokat nem ciklusonként, hanem naptári évekre lebontva vizsgáljuk – bár felfedezhetők időszakos visszaesések, kilengések – összességében nézve ugyancsak növekvő tendenciát figyelhetünk meg (III.2. ábra). Ki kell emelni a fent említett visszaesések közül a ciklusok utolsó, egyben az új ciklusok első, azaz választási éveinek számait. Az Országgyűlés tavaszi ülésszaka ilyenkor jelentősen rövidebb, mivel a választásokat jellemzően áprilisra írja ki a hivatalban lévő köztársasági elnök, ami megmagyarázza, miért születik ezekben az években lényegesen kevesebb törvény. E tendencia alóli kivétel a 2010-es év, amikor a második Orbán-kormány első, csonka évében több törvényjavaslat (256 darab) került benyújtásra, mint (a 2005-ös évet leszámítva) bármelyik 1994-et követő teljes évben. Magyarázatra szorul még a 2008-as évben (az előző esztendőhöz képest) tapasztalható csökkenés, hiszen bármelyik ciklust is vizsgáljuk, egyikben sem figyelhetünk meg ehhez hasonló, épp a ciklus közepén bekövetkező vissza-

[2] A fejezetben közölt ábrák forrása a magyar Comparative Agendas Project. Az adatok elérhetőek a projekt honlapján: cap.tk.mta.hu

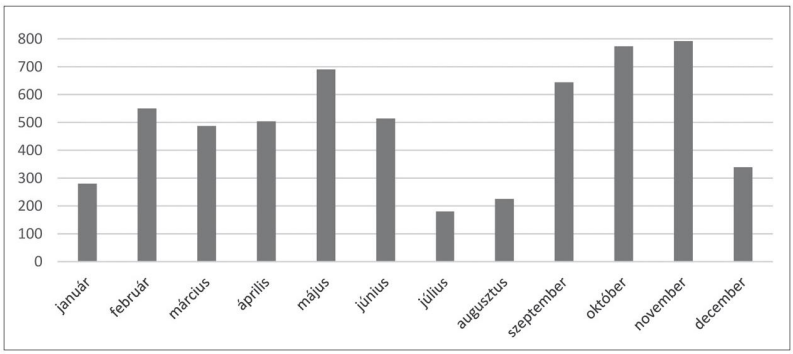
esést a törvényalkotás ütemében. A ciklusokon belül megszokott növekvő trend ekkor az SZDSZ-nek a kormányból való távozása miatt bicsaklott meg. Az így kisebbségi kormányként működő második Gyurcsány-kormány az év második felében kisebb aktivitást mutatott a törvényjavaslatok benyújtása terén.



III.2. ábra. A törvényjavaslatok száma évenkénti bontásban

Megjegyzés: a választási éveket sötétebb árnyalattal jelöltük.

A törvényjavaslatokat benyújtásuk idejét tekintve egy harmadik aspektusból, az előterjesztés hónapja szerint is vizsgálhatjuk. A III.3. ábra adatai az Országgyűlés ülésszakainak rendjét tükrözik. Négy hónapot kell kiemelni, amelyek alatt a legkevesebb törvényjavaslat került benyújtása a vizsgált időszakban: január, július, augusztus és december. A fent megnevezett négy hónap egybevág a két rendes ülésszak (tavaszi, őszi) közé eső hónapokkal (ugyan decemberben még tart az őszi ülésszak, ám a hónap közben ér véget, ezért az alacsonyabb érték. Bár törvényjavaslatok benyújtására egész évben lehetőség van, feldolgozásukra, megtárgyalásukra csak ülésszakok közben kerül sor). Az Országgyűlés egy naptári éven belül időarányosan az őszi ülésszakban aktívabb. Az ülésszak mind a három teljes hónapjában elérte a törvényjavaslatok száma a 600-



III.3. ábra. A törvényjavaslatok száma benyújtásuk hónapja szerint

Megjegyzés: Az ábra az 1994 és 2018 közötti időszak összes évének azonos hónapjában benyújtott törvénye számának összegét tartalmazza.

at (tavasszal ez csupán egy alkalommal történt meg), továbbá annak ellenére, hogy egy hónappal rövidebb, mint a tavaszi, az őszi ülésszak alatt alig 200-zal kevesebb törvényjavaslat került benyújtásra. Megfigyelhető az a tendencia, hogy a tavaszi ülésszakban a törvényt kezdeményezők aktívabbak az ülésszak utolsó hónapjában, mint az őszi ülésszak szünet előtti időszakában.

A TÖRVÉNYJAVASLATOK BENYÚJTÓI

Amennyiben a törvényjavaslatok ciklusonkénti adatait azok benyújtói alapján vizsgáljuk (III.1. táblázat), azt találjuk, hogy két törvény kezdeményezésére jogosult intézmény kiemelkedik a többi közül. Az egyik a kormány, a másik pedig az országgyűlési képviselők köre. Míg 2010 előtt az összes törvényjavaslat többségét (átlagban 60%-át) a kormány terjesztette az Országgyűlés elé, addig a második és a harmadik Orbán-kormány alatt ez 40, illetve 43%-ra csökkent. Ezzel épp ellentétesen alakult az országgyűlési képviselők által kezdeményezett törvényjavaslatok aránya az összes törvényjavaslaton

belül. Ez a 2010–2014-es ciklus alatt 58%-ra emelkedett (a korábbi ciklusokat jellemző átlag 37%-ról). Az arány a követő ciklusban is megközelítette az 55%-ot.

A folyamat hátterében az áll, hogy a képviselők által kezdeményezett törvényjavaslatokkal a kormányra kötelező törvényelőkészítési szabályok (ld. II.1. fejezet) megkerülhetőek, ezáltal a törvényjavaslat benyújtásától annak elfogadásáig terjedő időtartam jelentősen lerövidíthető. Ezzel a lehetőséggel pedig élt is a kormány (ld. az úgynevezett „frakciókormányzást" bemutató III.4. fejezetet, valamint a III.2. fejezetet). Az országgyűlési bizottságok szerepe gyakorlatilag nem változott a vizsgált időszak alatt. Mindegyik ciklusban 1–3% között mozgott az általuk jegyzett törvényjavaslatok aránya. Ugyan a köztársasági elnök törvény kezdeményezésére irányuló jogkörét az Alaptörvény is biztosítja, ezzel csupán a vizsgálódásainkon kívül eső 1990–1994-es ciklusban élt a hivatalban lévő államfő.

III.1. táblázat. Törvényjavaslatok aránya ciklusonként benyújtók szerint (%)

	Bizottság	*Házbizottság*	*Képviselő*	*Kormány*
1994–1998	1,82	0,13	37,22	60,83
1998–2002	3,37	0,00	37,20	59,43
2002–2006	2,61	0,00	35,82	61,57
2006–2010	3,36	0,00	36,66	59,98
2010–2014	1,39	0,00	58,15	40,46
2014–2018	1,59	0,00	54,97	43,44
Átlag	2,19	0,02	45,90	51,89

A törvényjavaslatok benyújtóit a kormány–ellenzék dichotómia alapján is elemezhetjük (III.2. táblázat). 1994 után egészen 2010-ig enyhe csökkenés érzékelhető az ellenzéki javaslatok terén, majd ezek aránya a korábbi ciklusok értékének kétszeresére emelkedett a második és a harmadik Orbán-kormányok alatt. Ugyanezen időszakról a III.1. táblázat adataival egybevágóan leolvasható, hogy a kormányhoz, annak tagjaihoz köthető törvényjavaslatok aránya

nagyjából 20 százalékponttal csökkent. Míg 2010-ig átlagosan 60,61% volt ez az adat, 2010–2014 között 40,46%, 2014–2018 között pedig 43,44%.

Érdekes összehasonlítani az ellenzéki javaslatok számát az összes benyújtott, illetve az elfogadott és kihirdetett törvényjavaslatokéval. Annak ellenére, hogy az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok aránya nagyjából megkétszereződött a két említett ciklus során, ugyanezen javaslatokat még a korábbiaknál is jóval kisebb arányban szavazta meg az Országgyűlés (megfelelően 1,1% és 0,7% – minderről bővebben ld. a III.7. fejezetet). A vizsgált időszakban a kormány és az ellenzék közösen benyújtott törvényjavaslatainak aránya, a 2006–2010-es ciklust leszámítva, nem emelkedett 2% fölé. Az ebben a ciklusban tapasztalt kiemelkedő adat (4,29%) annak köszönhető, hogy az SZDSZ a koalíció elhagyását követően (s technikailag így ellenzéki pozíció felvételével) több alkalommal kisegítette a kisebbségi kormányt a törvényalkotásban.

III.2. táblázat. Törvényjavaslatok kormány–ellenzék dichotómia szerinti aránya ciklusonként (%)

	Egy ellenzéki párt	*Több ellenzéki párt*	*Egy kormánypárt*	*Több kormánypárt*	*Kormány és ellenzék együtt*	*Nem képviselő*
1994–1998	21,79	1,04	8,17	4,28	1,95	62,78
1998–2002	20,75	0,27	12,94	2,83	0,40	62,80
2002–2006	17,79	1,19	11,15	3,91	1,78	64,18
2006–2010	17,17	3,94	9,98	1,28	4,29	63,34
2010–2014	34,35	0,35	18,25	5,20	0,00	41,85
2014–2018	41,84	0,68	9,95	2,05	0,38	45,10
Átlag	27,88	1,14	12,27	3,35	1,26	54,12

A mindenkori ellenzéki, illetve kormánypártok közötti koordinációt vizsgálva az előbbiek esetében azt találjuk, hogy a közösen benyújtott javaslatok aránya csupán egy ciklusban, 2006 és 2010 között mozdult el jelentősen a 0,2 és 1,2% közötti sávból (ekkor

3,94% volt az egyszerre több ellenzéki párthoz is köthető). A 2006–2010-es ciklust követően a több ellenzéki párt által közösen jegyzett törvényjavaslatok aránya visszatért a korábban tapasztalt 1% környékén mozgó értékre. Ha pedig a kormánypártok közötti koordinációt vizsgáljuk a beterjesztett törvényjavaslatok esetében, 1,2–5,2% között szóródó értékekkel találkozunk. Két ciklus kiemelkedően alacsony adata figyelemre méltó. Az egyik a 2006–2010-es, amely az MSZP–SZDSZ koalíció a fentiekben már említett felbomlásával magyarázható. A másik ilyen időszak a 2014–2018-as.

III.3. táblázat. Képviselői törvényjavaslatok pártonkénti aránya az első benyújtó szerint (%)

	1994–1998	*1998–2002*	*2002–2006*	*2006–2010*	*2010–2014*	*2014–2018*
DK	–	–	–	–	1,67	3,31
Együtt	–	–	–	–	–	3,73
Fidesz	17,77	20,65	39,40	40,82	36,40	20,58
FKgP	20,91	17,39	–	–	–	–
Jobbik	–	–	0,66	–	26,61	20,17
KDNP	7,67	–	–	9,18	3,94	1,66
LMP	–	–	–	0,00	13,84	20,72
MDF	11,15	5,43	14,24	7,28	–	–
MDNP	3,83	–	–	–	–	–
MIÉP	–	0,72	–	–	–	–
MLP	–	–	–	–	–	1,93
MSZP	23,00	41,67	37,42	34,49	11,46	15,75
PM/Párbeszéd	–	–	–	–	4,06	10,91
SZDSZ	13,94	12,68	7,95	7,28	–	–
Szociális Unió	–	–	–	–	1,79	–
független	1,74	1,45	0,33	0,95	0,24	1,24

Ha a törvényjavaslatokat azok beterjesztőinek (első benyújtó) párthovatartozása alapján vizsgáljuk, az egyes ciklusokban a pártok képviselői által benyújtott törvényjavaslatok száma (kevés kivétellel) összefüggésben áll az adott párt parlamenti képviselőinek a számával. A kivételek közé tartozik néhány, az 1994 utáni időszakban az 5%-os választási küszöböt éppen megugró párt (LMP, SZDSZ, MDF), a ciklus közben kivált PM, valamint azok a pártok, amelyek a 2014-es országgyűlési választáson, közös listán indultak az MSZP-vel (DK, Együtt, PM). A fenti pártok a benyújtott törvényjavaslatok terén jelentősen felülreprezentáltak, azaz jóval nagyobb arányban kezdeményeztek törvényt, mint amekkora hányadot a képviselőik az összes képviselő közül kitettek. E kis pártok az Országgyűlés vitaparlamenti funkcióját kihasználva minél több törvényjavaslat benyújtásával igyekeztek publicitást szerezni.

A másik érdekes jellegzetesség a harmadik Orbán-kormány időszaka alatt a Fidesz képviselőinek aktivitása. Legnagyobb képviselőcsoportként sem ők nyújtották be a legtöbb törvényjavaslatot. Összességében megállapítható, hogy a tartós országgyűlési képviselettel rendelkező pártok az egyes ciklusokon átívelően meglehetősen hullámzóan „teljesítettek". A független képviselők a rendszerváltás óta minden időszakban nyújtottak be törvényjavaslatot, azonban egyik ciklus során sem érte el ezek száma a 10 darabos határt.

III.4. táblázat. Törvényjavaslatok száma miniszterenként, 1994–2018

Miniszter	*darab*	*Miniszter*	*darab*
1. pénzügyminiszter	419	6. külügyminiszter	152
2. belügyminiszter	330	7. igazságügyi és rendészeti miniszter	143
3. igazságügy-miniszter	264	8. közigazgatási és igazságügyi miniszter	128
4. nemzetgazdasági miniszter	245	9. emberi erőforrások minisztere	96
5. nemzeti fejlesztési miniszter	185	10. honvédelmi miniszter	81

Az egyes minisztériumok közül a legtöbb törvényjavaslatot a 24 év során az önálló Pénzügyminisztérium élén álló pénzügyminiszter nyújtotta be, szám szerint 419-et. Ez az érték még inkább kimagaslana, ha a 2010-tól 2018-ig tartó időszakban a nemzetgazdasági miniszter által előterjesztett 245 darab törvényjavaslatot is ide számítanánk, hiszen ezen időszak alatt ez a minisztérium látta el a pénzügyi tárca feladatait. A 10-es listára már 81 darab törvényjavaslattal fel lehet kerülni, ennyit nyújtott be a mindenkori honvédelmi miniszter 1994 és 2018 között. Az igazságügyi tárca is az élmezőnyben található 264 javaslatával, azonban, ha a különböző elnevezéseit (közigazgatási és igazságügyi, igazságügyi és rendészeti) is ide csatolnánk, akkor a második helyre lépne fel 535 darab javaslattal. Megállapítható, hogy az első tízből öt de facto kettő területet fed le: az igazságügyi, valamint a pénzügyekkel foglalkozó tárcáét.

A törvényjavaslatok sorsa

A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy mi történt a benyújtott törvényjavaslatokkal az Országgyűlésben. A 1994–2018 közötti parlamenti ciklusok törvényjavaslatainak sorsával kapcsolatos adatait összesítve, a III.5. táblázatot kapjuk. Összesen közel 6000 javaslatot nyújtottak be, melyek 62%-a esetében a köztársasági elnök elrendelte a kihirdetést (ez 3706 törvényt jelent). Ennek kevesebb, mint felét, 1626 darabot utasított el a törvényalkotási folyamat valamely szakaszában az Országgyűlés. Ez az összes javaslathoz viszonyítva kevesebb, mint egyharmadot tesz ki. A benyújtók az összes javaslat kevesebb, mint 10%-a esetében vonták vissza az előterjesztésüket.

A törvényjavaslatok tárgyalásuk kimenete tekintetében alapvetően két csoportra oszthatók: a kihirdetett, törvénnyé vált javaslatokra, valamint az Országgyűlés által elutasított javaslatokra. Ez utóbbi csoportot további kategóriákra bonthatjuk az alapján, hogy meddig jutott az adott javaslat a törvényalkotás folyamatában (ld. III.6. táblázat). Az összes vizsgált ciklusban azt találjuk, hogy az Or-

III.5. táblázat. A törvényjavaslatok sorsa, 1994–2018

	Darab	*Arány (%)*
Visszavonva	543	9,08
Elutasítva	1626	27,20
Kihirdetve	3706	61,99
Nincs döntés	103	1,72

ságggyűlés által elutasított javaslatok többsége nem jutott a törvényalkotás első lépcsőjénél tovább, azaz a folyamat már az országgyűlési bizottságokban elakadt. A bizottságok – s általuk a kormánytöbbség – előszűrő erejét hangsúlyozza, hogy minden időszakban a törvényjavaslatok legalább egyötöde már a plenáris tárgysorozatba vételnél elbukott. A bizottságok e szerepe a 2010 utáni két teljes ciklusban még jelentősebbé vált. 2010 és 2014 között az előző két ciklus másfélszeresére emelkedett a bizottságokban elbukó törvényjavaslatok száma. Még ezt is felülmúlta a 2014–2018-as időszak, amikor már a benyújtásra került törvényjavaslatok 44,1%-a került elutasításra plenáris tárgysorozatba vétel nélkül.

III.6. táblázat. Törvényjavaslat utolsó tárgyalási fázisa ciklusonként (%)

	1994–1998	*1998–2002*	*2002–2006*	*2006–2010*	*2010–2014*	*2014–2018*	*Átlag*
Bizottsági szakasz előtt	3,0	4,2	1,5	2,1	3,7	0,9	2,5
Bizottság	28,3	28,2	22,8	23,4	35,6	43,2	31,8
Általános vita	2,7	3,4	4,2	3,0	0,6	0,3	2,0
Részletes vita	1,3	2,3	3,6	3,6	0,5	0,1	1,6
Zárószavazás	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Kihirdetve	64,7	62,0	68,0	67,9	59,6	55,3	62,0

Ezt a tendenciát a benyújtó személyére (párthovatartozás, kormány–ellenzék) vonatkozó adatok magyarázzák, amelyeket fentebb ismertettünk. Vagyis azért növekedett meg az Országgyűlés által

még csak nem is tárgyalt törvényjavaslatok aránya, mert az összes törvényjavaslat között ebben a két ciklusban az ellenzéki javaslatok aránya drasztikusan megnőtt. Az elutasított javaslatok másik korábban jelentősnek tekinthető (2,7–4,15%) végállomása az általános vita fázisa. Ebben az esetben is hirtelen változás tapasztalható a 2010 utáni időszakban. A második Orbán-kormány idején 0,6% volt, majd a harmadik Orbán-kormány alatt tovább csökkent ennek a felére, 0,3%-ra ezen törvényjavaslatok aránya. Mindezek ellenére az 1994 után benyújtott törvényjavaslatok többségéből végül törvény lett. Azonban míg a sikeres törvényjavaslatok aránya a 2010 előtti ciklusokban 62–68% között mozgott, addig 2010 után ez az arány egyértelműen csökkent, olyannyira, hogy a 2014–2018-as ciklusban már alig több mint a benyújtott törvényjavaslatok felét fogadta el az Országgyűlés (55,34%).

A teljes vizsgált időszakban az 1626 elutasított törvényjavaslatból 1560 (az összes elutasított iromány 95,94%-a) a tárgysorozatba vétel előtt elbukott, azaz már a kijelölt országgyűlési bizottságban sem kapta meg a zöld utat, így nem került sor általános vitára sem. Csupán 66 olyan javaslat született, amely továbbjutott a bizottsági fázison, de végül nem vált törvénnyé: az általános vitán 18 darab (1,11%), a részletes vitában 44 (2,71%), a törvénylakotási bizottság előtt 1 (0,06%) és a zárószavazáson 3 (0,18%) bukott el.

A törvényjavaslatok eltérő karriert futottak be tárgyalási idejük szempontjából is. Az 1994 utáni ciklusokban benyújtott összes törvényjavaslat napirenden töltött átlagos ideje – az 1998–2002-es ciklus során tapasztalt, kiugró érték (78 naptári nap) kivételével – csökkenő tendenciát mutat. Az 1994–1998-as (63 nap), a 2002–2006-os (62 nap), valamint a 2006–2010-es (63 nap) nagyon hasonló értékeket követően a 2010–2014-es ciklusban a törvényjavaslatok már csupán átlagosan 45 napot szerepeltek az Országgyűlés napirendjén. Ezt további csökkenés követte a legutolsó tárgyalt ciklus során, amikor átlagosan már csak alig egy hónapot (31 nap) foglalkoztak az egyes törvényjavaslatokkal.

A 2010 és 2018 közötti visszaesés oka a két Orbán-kormány erőltetett ütemű törvényalkotási tempója. Ennek keretei között számos alkalommal különleges eljárási rend szerint tárgyaltak egyes törvényjavaslatokat (ld. a normatív kereteket bemutató II.2. fejezetet), valamint (ahogy az fentebb megállapításra került) több a kormányhoz köthető javaslat a kormánypártok padsoraiban ülő képviselők neve alatt került az Országgyűlés elé (ezzel sikeresen kikerülve a például a társadalmi egyeztetés – gyakran időigényes – előírását, ld. III.4. fejezet).

III.7. táblázat. Napirenden töltött naptári napok átlagos száma az egyes parlamenti ciklusokban

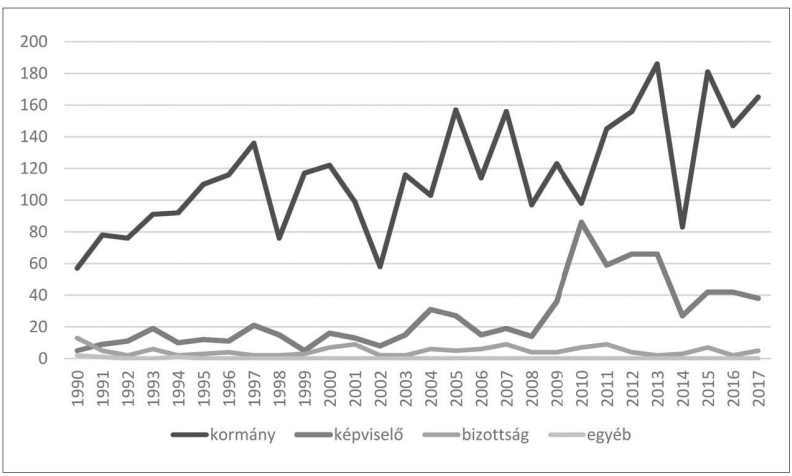
	Napirenden töltött napok száma
1994–1998	63
1998–2002	78
2002–2006	62
2006–2010	63
2010–2014	45
2014–2018	31
Átlagosan	53

Törvényjavaslatból törvény

A 3706 darab sikeres törvényjavaslat túlnyomó többsége, 78,49%-a a kormányhoz vagy annak tagjához kötődik, 18,56%-uk (688) országgyűlési képviselőhöz, 2,91% (108) pedig az országgyűlési bizottságokhoz. A Házbizottsághoz kapcsolódó egyetlen végül kihirdetésre került törvényt csak érdekességképp, szabályt erősítő kivételként kell megemlítenünk.

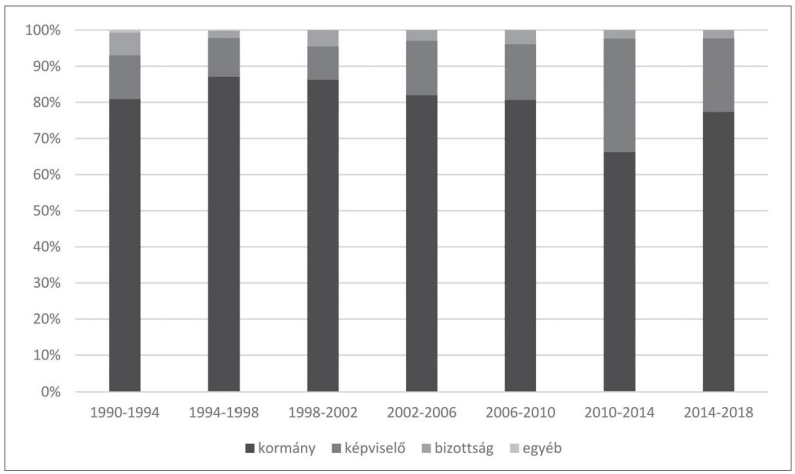
III.8. táblázat. Sikeres törvényjavaslatok száma benyújtó típusa szerint, 1994–2018

	Kihirdetve
Bizottság	108
Házbizottság	1
Képviselő	688
Kormány	2909
Összesen	3706



III.4. ábra. Az elfogadott törvényjavaslatok benyújtó típusa szerinti megoszlása évenkénti bontásban

A III.9. és a III.10. táblázatból, valamint a III.4. és III.5. ábrából megállapítható, hogy az 1994 és 2018 közötti ciklusokban kihirdetett törvényeknek több mint 80%-a nem a képviselőkhöz köthető, hanem a végrehajtó hatalomhoz. A kormánypárti képviselők által előterjesztettekkel együtt a kormány javaslatai az összes végül törvényként kihirdetett javaslat 96,63%-át lefedik. A mindenkori kormánypárt(ok) képviselőihez a sikeres törvényjavaslatok mintegy 16%-a kapcsoló-



III.5. ábra. Az elfogadott törvényjavaslatok benyújtó típusa szerinti megoszlása ciklusonkénti bontásban

III.9. táblázat. Sikeres törvényjavaslatok aránya a kormány–ellenzék dimenzió alapján, 1994–2018 (%)

	Kihirdetve
Egy ellenzéki párt	0,89
Több ellenzéki párt	0,08
Kormány és ellenzék együtt	1,40
Egy kormánypárt	12,28
Több kormánypárt	3,91
Nem képviselő	81,44

dik. Az ellenzéki pártok javaslatainak (önálló vagy közös) kevesebb mint 1%-a ért célba (minderről bővebben ld. a III.7. fejezetet).

Nem találkozunk váratlan eredménnyel akkor sem, ha a törvényként kihirdetett törvényjavaslatokat benyújtójuk párthovatartozása szerint elemezzük. Az a két párt – a Fidesz és az MSZP – emelkedik ki a többi közül, amelyek 1994 és 2018 között három-három

alkalommal vezető kormánypárként voltak jelen a parlamentben. Első pillantásra különös lehet, hogy a Fidesz képviselőinek a másik három ciklusban kormánypárti MSZP képviselőihez képest is lényegesen több végül törvényként kihirdetésre került törvényjavaslata volt. Itt is igazolást nyer a korábban már ismertetett megállapításunk, miszerint a Fidesz második, illetve harmadik kormányzása idején is mindenkinél nagyobb arányban élt azzal, hogy képviselői útján kezdeményezzen törvényeket.

A fenti két párton kívül csak két további párt képviselői közelítik meg az 1%-ot az összes elfogadott törvényjavaslat benyújtói között. Olyan pártokról van szó ebben az esetben is, melyek a vizsgált időszakban kettő, illetve három alkalommal is részesei voltak kormánykoalíciónak (KDNP, SZDSZ). A fentiekhez képest jelentősen alacsonyabb értéket (0,94%) magyarázza, hogy az SZDSZ, valamint a KDNP a koalíciójuk kisebbik tagjaként működött. Az 1994-et követő időszakból megemlítendő még a Magyar Demokrata Fórum (MDF) a maga 0,30%-ával; a fennmaradó pártokhoz képest kiugró eredmény mögött az első Orbán-kormányban való részvétel áll.

III.10. táblázat. Sikeres törvényjavaslatok aránya pártok szerint, 1994–2018 (%)

Párt	*Arány (%)*
Nem képviselő	81,44
Fidesz	11,82
MSZP	4,34
SZDSZ	0,94
MDF	0,30
KDNP	0,94
Jobbik	0,05
LMP	0,05
MDNP	0,05
FKgP	0,03
független	0,03

Az elutasított kormánypárti javaslatok

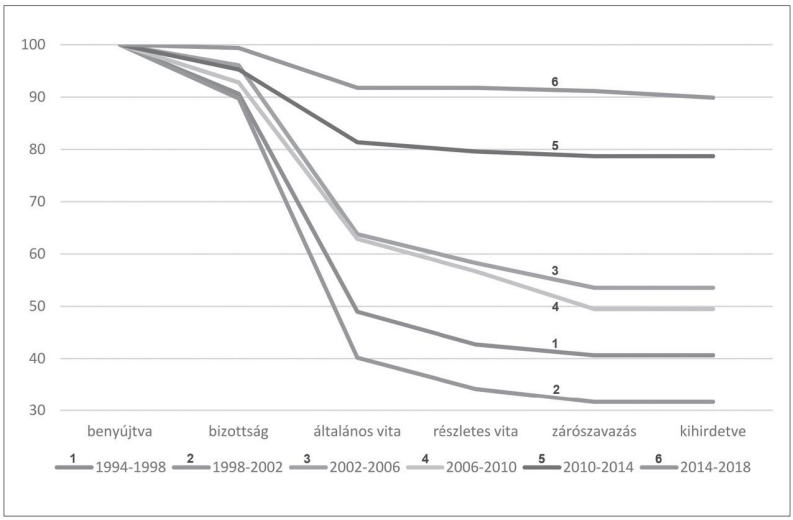
Említettük, hogy a törvények minősége szempontjából fontos, hogy a kormányoldal milyen javaslatai kerültek elutasításra a plenáris napirendre vételük után. Jelentőségüket mutatja, hogy ezek a javaslatok valamiféle előszűrésen már átestek, végül mégis úgy vélte az országgyűlési többség, hogy nem érdemes őket törvényként megszavazni. A III.11. táblázatból jól látszik, hogy a kormánytagok által benyújtott javaslatok döntő többsége végül kihirdetésre került. Az is látszik, hogy a kormánypárti képviselők javaslatainál ez már nem áll fent, 2010 előtt kezdeményezéseik kisebbsége vagy szűk többsége került csak elfogadásra. Már itt is megfigyelhető egy éles törés 2010-ben, amit követően a kormánypárti képviselők javaslatai is túlnyomó többségükben elfogadásra kerültek.

III.11. táblázat. A kormánypárti javaslatok utolsó tárgyalási szakasza

	1994–1998	*1998–2002*	*2002–2006*	*2006–2010*	*2010–2014*	*2014–2018*
Nem jutott el a bizottságig	10 (9)	19 (12)	7 (5)	9 (7)	18 (16)	1 (1)
Bizottság	59 (40)	66 (58)	49 (41)	37 (29)	53 (47)	16 (12)
Általános vita	14 (6)	23 (7)	24 (7)	25 (6)	8 (6)	3 (0)
Részletes vita	8 (2)	16 (3)	28 (6)	23 (7)	6 (3)	1 (1)
Zárószavazás	–	–	–	–	–	3 (2)
Kihirdetve	474 (39)	434 (37)	538 (68)	520 (48)	836 (266)	707 (142)

Jelmagyarázat: zárójelben a kormánypárti képviselők indítványainak száma szerepel.

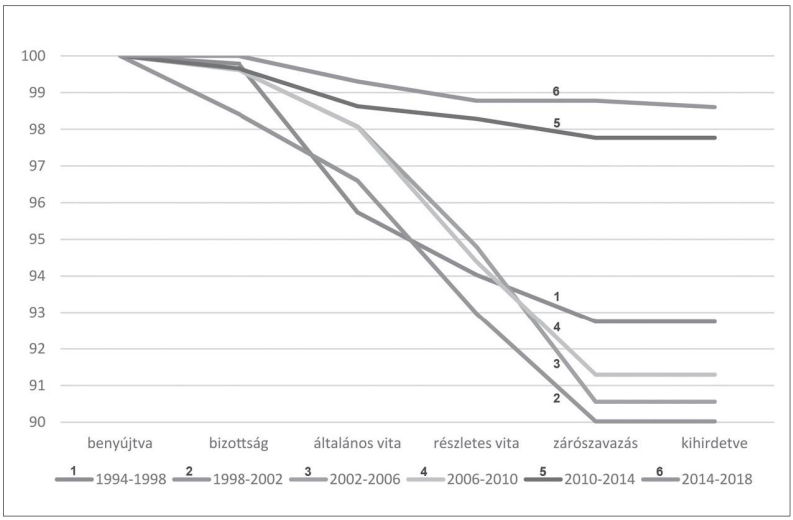
Amennyiben a törvényjavaslatok sorsát nézzük (III.6. és III.7. ábra), látható, hogy a képviselői indítványok esetében a legfőbb szűrőfunkciót a bizottságok töltötték be. Rajtuk 2010 előtt még a kormánypárti honatyák törvényjavaslatainak is csak 40–60%-a jutott túl. A törvényalkotási folyamat későbbi szakaszaiban ugyanakkor jól láthatóan a plénum elé került kormánypárti képviselői törvényjavaslatokat nagy valószínűséggel elfogadták. Ebből a szem-



III.6. ábra. A kormánypárti képviselők törvényjavaslatainak sorsa az Országgyűlésben (%)

pontból az egyetlen érdemi változás 2010-ben következett be, ekkor a bizottságok szűrőfunkciója megszűnt, a kormánypárti képviselők javaslatai immár az esetek 80–90%-ában a plénum elé kerültek (ennek okairól részletesebben ld. a III.4. fejezetet). Mivel ezen javaslatok aránya még mindig érezhetően elmarad a kormánytagok javaslatainál megfigyelhetőtől (98–99%), feltételezhetjük, hogy a frakciókormányzásról szóló fejezetben bemutatott törvényjavaslatok magas száma vezetett az arányok ilyen jelentős eltolódásához.

A III.6. ábra adatsorai a kormánytagok javaslatainak sorsát mutatják be. A 2010-es cezúra itt is élesen megfigyelhető: a későbbi ciklusokban már csak az általuk beterjesztett javaslatok 1–2%-a nem került kihirdetésre. Igazi lemorzsolódásról ezekben az esetekben nem is nagyon beszélhetünk. A 2010-et megelőző időszakban sem volt jellemző a kormánytagok javaslatainak visszautasítása, 90%-uk elfogadásra került. Érdekes ugyanakkor, hogy 2010 előtt



III.7. ábra A kormánytagok törvényjavaslatainak sorsa az Országgyűlésben (%)

sem beszélhetünk a képviselői törvényjavaslatoknál megfigyelthez hasonló, kiemelt jelentőségű (pl. bizottsági) szűrőkről, számuk egyenletesen csökkent egészen a zárószavazásig.

Következtetések

A fejezetben bemutattuk, hogy noha 1994 óta folyamatos növekvő tendenciát figyelhetünk meg a törvényjavaslatok számában, 2010 fordulópontnak tekinthető mennyiségük drasztikus megugrásában. Egy másik jellegzetes tendencia az évenkénti bontásban figyelhető meg a ciklusvégi visszaesések kapcsán, ami a választások előtti alacsonyabb aktivitásra vezethető vissza. Havi bontásban szemlélve láthatjuk, hogy az ülésszakokon kívüli, vagy rajtuk részben kívül eső hónapokban (január, július, augusztus, december) a legalacsonyabb

a benyújtott törvényjavaslatok száma, míg az őszi ülésszak alatt érkezik be a legtöbb kezdeményezés. Ez a törvényhozás ciklikusan ingadozó leterheltségét jelzi.

Míg 2010 előtt a törvényjavaslatok többségét a kormány terjesztette be, 2010 után a képviselők kerültek túlsúlyba: egyrészt fokozódott az ellenzéki aktorok deliberációs igénye, másrészt megfigyelhető a kormánypárti képviselők (e kötetben több fejezetben tárgyalt) megugró aktivitása. Az ellenzék bevonásával nyerhető többlet-input legitimációra való igény csekély mértékét jól jelzi, hogy a teljes időszakban ritkán fordult elő, hogy különböző pártok képviselői közösen terjesztettek volna be törvényjavaslatokat.

Pártonkénti bontásban megfigyelhető, hogy a törvényjavaslatok aránya nagyjából megfelel a mandátumaránynak, mely alól csak néhány kisebb párt, valamint a 2014–2018 közötti Fidesz jelent kivételt. Így a törvényjavaslatok számának növekedése egyszerre jelzi az újonnan bekerülő pártok (Jobbik, LMP) aktivitását, másrészt a kormányzati előkészítés során kötelező érdekegyeztetés megkerülésének szándékát (ami viszont a törvényalkotás minőségét egyértelműen rontja). A benyújtott törvényjavaslatoknak körülbelül ötöde nem jut el a plenáris vitáig, és mintegy 60%-ának kihirdetését rendelte el végül a köztársasági elnök. Ez a parlamenti szűrőfunkció 2010 után jelentősen átalakult. Ugyanígy 2010 után jelentősen lerövidült a törvényjavaslatok országgyűlési napirenden töltött ideje is. Ezek pedig annak a jelei, hogy a törvényhozás működése erősebben a kormánypártok kontrollja alá került.

1994 és 2018 között, szemben a törvényjavaslatokkal általában, az elfogadott törvényeket többnyire a kormány vagy annak tagjai nyújtották be. Itt már jól láthatóan a vizsgált időszak legnagyobb kormánypártjai, a Fidesz és az MSZP javaslatai a legmeghatározóbbak. A kormánypárti képviselők javaslataival szemben a kormánytagok esetében nem jelentettek a bizottságok számottevő szűrőt. Ugyanakkor míg a kormánytagok esetében a törvényjavaslatok elakadásának valószínűsége a törvényalkotási folyamat minden szakaszában hasonló volt, a kormánypárti képviselőké a plenáris

szakaszban már igen valószínűtlenné vált. A 2010-es választás vízválasztó jellege is megfigyelhető: ezt követően minden szakaszban jelentősen csökkent a kormányoldalhoz köthető bármely kezdeményező (kormány, kormánytag, kormánypárti parlamenti képviselő) elutasított javaslatainak aránya.

Összegezve látható, hogy néhány általános tendenciától eltekintve a 2010-es esztendő szinte minden tekintetben fordulópontot hozott a törvényjavaslatok beterjesztésének és megtárgyalásának tekintetében (is). Egyrészt fokozódott a törvényhozás leterheltsége, másrészt látható, hogy a kormányoldal törvényjavaslatai gyorsabban és nagyobb arányban kerültek elfogadásra, mint a megelőző évtizedekben. Ez egyfelől gyorsította a jogalkotás reakcióképességét (ld. az I.1. fejezetben említett „rugalmassági" szempontot), másrészről ennek ára legtöbbször épp az input legitimáció gyengülése, az ellenzékkel, valamint a pártpolitikán túli aktorokkal folytatott deliberáció és egyeztetések mellőzése volt.

III.2. A TÖRVÉNYJAVASLATOK ELFOGADÁSÁNAK MÓDJA ÉS HOSSZA MINT AZ ELJÁRÁSI MINŐSÉG JELLEMZŐJE

Molnár Csaba – Sallay Gergely

A jogalkotást, azon belül is a törvényalkotás minőségét nagyban meghatározza, hogy a jogalkotó szerv milyen eljárási kapacitással rendelkezik, illetve e kapacitását mennyiben használja ki. Az alábbiakban ezt a kérdést járjuk körül az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének főbb jellemzőinek vizsgálatával. A jogalkotás minőségének az I.1. fejezetben bemutatott megközelítései közül így az eljárási minőség egyes aspektusaira koncentrálunk. Az eljárási minőség fogalma ugyanúgy vonatkozik a jogszabályelőkészítésre (például a minisztériumi vagy érintetti szakértelem bevonására, a megfelelő közigazgatási egyeztetésre), mint a jogalkotás parlamenti szakaszára. E fejezetnek az utóbbi a tárgya, amennyiben azt feltételezzük, hogy a parlamenti vita (s így az elfogadásra kerülő jogszabály) minősége függ olyan tényezőktől, mint hogy milyen eljárási keretek között ment végbe a folyamat, illetve, hogy mennyi idő volt rá. Ennyiben közvetlenül kapcsolódunk a deliberáció minőségével foglalkozó irodalomhoz (ld. Schmidt 2013: 6; Steenbergen et al. 2003) .

A törvényelőkészítéssel és -alkotással foglalkozó intézmények (mind a közigazgatás, mind a parlament) kapacitásának vannak természetes korlátai: általánosságban feltételezhető, hogy amennyiben kevesebb törvényt kell megalkotniuk, ezekre a felkészülés során, a bizottságokban vagy a plenáris vitákon nagyobb figyelmet tudnak fordítani (miközben persze nem feltételezünk determinisztikus kapcsolatot). Másfelől az eljárási minőség szempontjából fontos

szakaszok egymást is befolyásolják: egy minisztériumi szinten rosszul előkészített törvényjavaslat hibáit a parlamenti tárgyalás során még ki lehet küszöbölni. Ám a korábbiakhoz hasonlóan itt sem automatikus a kapcsolat: az elhúzódó törvényelfogadási eljárás jelezheti a kormányzó többség megosztottságát, míg a gyorsaság – a jó előkészítés mellett – a kormánypárti frakciók fegyelmezettségét is.

Az sem reális elvárás, hogy egy minisztérium szakapparátusával, specializálódott munkatársaival szemben a parlamenti frakciók képesek lennének alaposabb hatásvizsgálatra vagy jogi-közigazgatási egyeztetésre, tehát még ha ambícionálják is a képviselők a jogszabályelőkészítési hibák kiküszöbölését, ennek megvalósítására korlátozott a kapacitásuk. Különösen igaz ez olyan helyzetekben, amikor a törvényjavaslatot nem rendes, hanem kivételes vagy sürgős eljárásban tárgyalják. A kötet több fejezetében tárgyalunk olyan anomáliákat, melyek során a rendes eljárás megkerülése a parlamenti döntéshozás gyorsaságát és nem annak minőségét szolgálja.

Az eljárási feltételek esetében a konszenzus megléte vagy hiánya szintén befolyásolhatja a jogalkotás minőségét. A magyar jogrendben a minősített többséget igénylő törvények formailag is előírják az 50% plusz egy szavazatnál nagyobb támogatást (ilyenkor a jelenlévő vagy az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges a javaslat elfogadásához). Végezetül a törvényhozás adott javaslat tárgyalásához szükséges kapacitását – e szűkös erőforrást – az is befolyásolja, hogy teljesen új törvényről, vagy már egy meglévő jogszabály módosításáról van-e szó. Ennek kapcsán – megint csak hüvelykujj-szabályként, és nem a kivételeket tiltó rendelkezésként – azt feltételezhetjük, hogy utóbbiak, többek között a jogalkotási előzmények és korábban lefolytatott viták miatt kisebb terhelést jelentenek a T. Ház számára.

A fentiek alapján e fejezetben azt vizsgáljuk meg, hogyan alakult 1990 és 2018 között a megszavazott törvények elfogadásának ideje, a benyújtó típusa (kormány, bizottság, képviselő vagy egyéb szereplő), a tárgyalás módja (normál, kivételes vagy sürgős), az elfogadás módja (egyszerű vagy minősített többséget igénylő), valamint azt,

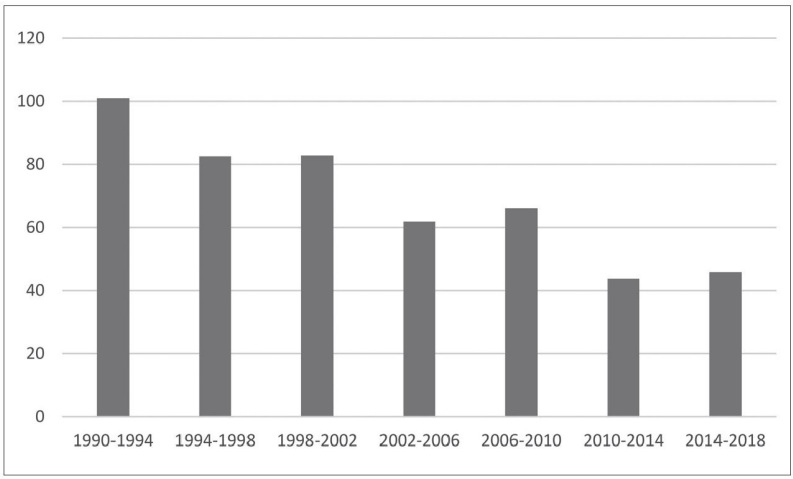
hogy milyen arányban tárgyaltak a képviselők új vagy a meglévő joganyagot módosító törvényeket. Miközben önmagukban e mutatók nem adhatnak pontos képet a törvényhozás parlamenti szakaszának eljárási minőségéről, együttesen már kirajzolhatnak bizonyos trendeket, valamint az egyes ciklusok közötti lényeges eltéréseket. Ennyiben pedig fontos adalékokkal szolgálhatnak a rendszerváltás utáni jogalkotás minőségének elemzéséhez.

Az eljárási minőség leíró statisztikai jellemzői

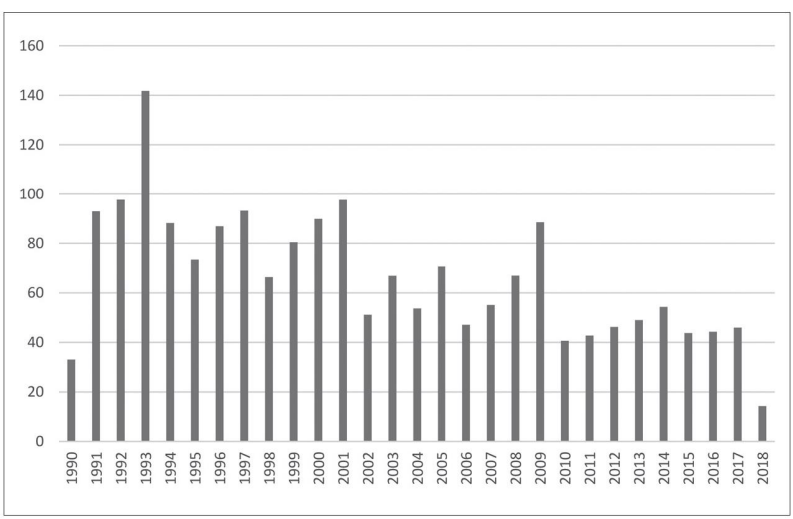
A III.1. fejezetben már részletesen bemutattuk, hogyan alakult az elfogadott törvények száma és a ciklusokon belüli szezonalitása. Megállapítottuk, hogy 2010–2014-es rekordciklusig általánosságban növekedett a törvényalkotás intenzitása. 2010-ben a jobboldali pártszövetség kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben, és 1998 óta először újra megnyílt valamelyik oldal számára az ellenzék nélküli alkotmányozás lehetősége. Az Alaptörvény elfogadása pedig számos más törvény módosulását is hozta, ami összességében egy jelentős közjogi átalakuláshoz vezetett (e témáról bővebben ld. a IV.4. fejezetet). Ebben a ciklusban több új kódex is elfogadásra került a Büntető Törvénykönyvtől az új Polgári Törvénykönyvig.

Önmagában persze az elfogadott törvények számának emelkedése nem jelentené az eljárási minőség romlását, ha az egyes törvényjavaslatok tárgyalására a korábbihoz hasonló idő és kapacitás állt volna rendelkezésre. A III.8. és III.9. ábra alapján ugyanakkor látszik, hogy az elfogadás időtartama (a benyújtástól a zárószavazásig eltelt napok száma) éppen fordított tendenciát mutat a felgyorsuló jogalkotáshoz képest. Ahogy egyre több törvény került elfogadásra, az Országgyűlés egyre kevesebb időt fordított ezek megtárgyalására: a beterjesztéstől a zárószavazásig eltelt napok száma folyamatosan csökkent.

A kérdést évenkénti bontásban (III.9. ábra) vizsgálva kitűnik, hogy a választási években különösképpen visszaesik a javaslat be-



III.8. ábra. A beterjesztéstől a zárószavazásig eltelt napok átlagos száma ciklusonkénti bontásban



III.9. ábra. A beterjesztéstől a zárószavazásig eltelt napok átlagos száma évenkénti bontásban

nyújtásáig eltelt napok száma, majd az egyes ciklusok során évről évre növekszik, egészen a következő választási évig. Ennek több oka is van. A – jellemzően áprilisi – választások előtt már csak különösen sürgős javaslatokat terjeszt a kormány az Országgyűlés elé, míg a választások után a kormányprogram legfontosabb elemeinek gyors megvalósítása teszi sürgőssé a jogalkotást.

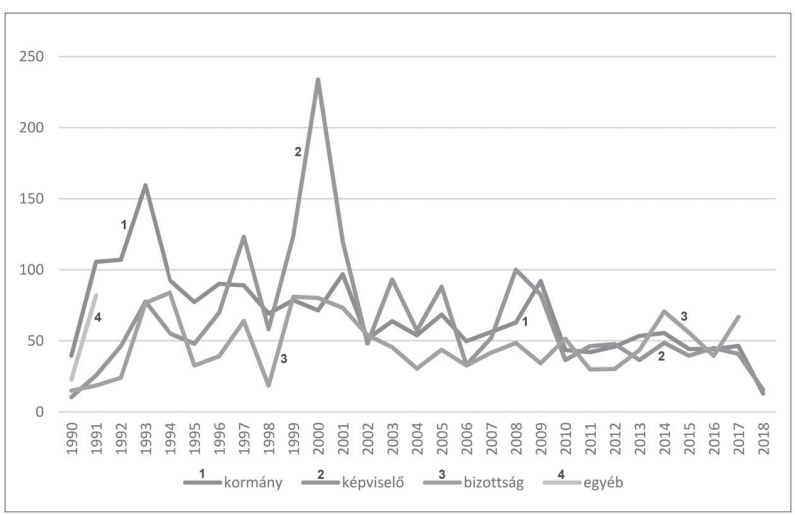
Az eljárási minőségre hatással lehet az is, hogy mely szereplők nyújtják be az egyes törvényjavaslatokat (III.4. és III.5. ábra). A benyújtó típusa ugyanis meghatározza a törvényelőkészítésre vonatkozó szabályokat is, mely intézményi jellemzők gyakran szorosan együtt járnak a jogalkotás minőségével (ld. erről a II.2., a III.4. és a III.5. fejezetet is). Ennek kapcsán felmerülhet a parlamenti frakciók a kormányhoz képest korlátozottabb közpolitikai és jogi szakértői kapacitása, valamint a társadalmi egyeztetésre rendelkezésre álló erőforrások limitáltsága is. Mint azt a III.1. fejezetben megállapítottuk, az elfogadott törvényjavaslatok döntő többségét a kormány nyújtotta be. Ugyanakkor a benyújtók típusának, a tárgyalás idejének és az elfogadás módjának együttes vizsgálata további adalékokkal szolgálhat az eljárási minőség kapcsán.

Ha az elfogadás időtartamát a benyújtás és az elfogadás között átlagosan eltelt napok számával mérjük, benyújtónkénti bontásban, azt láthatjuk, hogy szinte mindvégig a bizottságok által benyújtott javaslatokat fogadták el a legrövidebb idő alatt (ld. III.10. és III.11. ábra). A bizottságok által benyújtott javaslatok elfogadásának átlagos időtartama az 1998–2002-es ciklusban volt a leghosszabb, amelynek értékét csupán a 2014–2018-as ciklus esetében közelítette meg. Ám míg 1998 és 2002 között a bizottság által benyújtott javaslatok elfogadási időtartama még mindig a képviselők, illetve a kormány által benyújtott javaslatok elfogadási időtartama alatt maradt, az utolsó két vizsgált ciklus során a képviselői és kormány-törvényjavaslatok elfogadási időtartama drasztikusan csökkent.

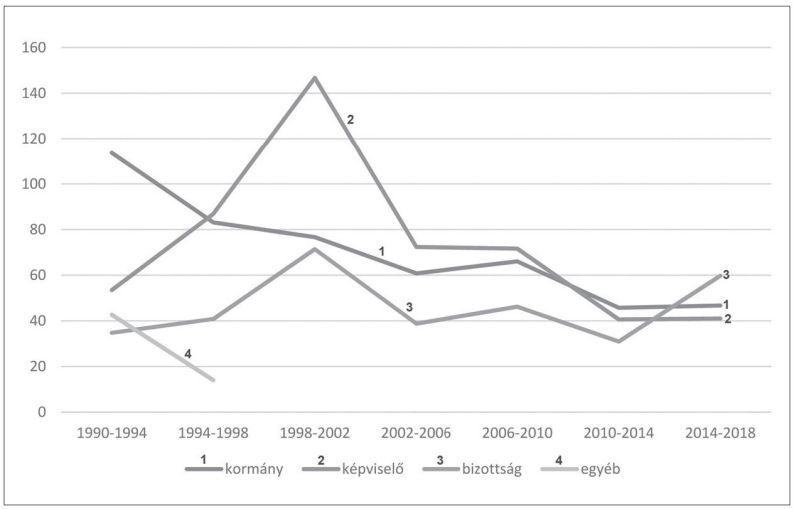
Ebben szerepet játszhattak a jogalkotási eljárás változásai (ld. II.2. fejezet), köztük az, hogy a részletes vita a 2014-es házszabályi reform után már a bizottságokban zajlott. Ugyanakkor az egész idő-

sávot vizsgálva azt láthatjuk, hogy míg a képviselők által benyújtott javaslatok elfogadási időtartama a kezdetekben alacsony szintről indult, és az 1998–2002-es ciklusban érte el maximumát, s már közvetlenül ez után érdemben csökkent, a kormány által benyújtott javaslatok ciklusról ciklusra egyre rövidebb idő alatt kerülnek elfogadásra.

A tárgyalási módok eltérő időkeretei szintén befolyásolják az elfogadás hosszát. A III. 12. táblázat adatait megfigyelve azt láthatjuk az 1994–1998-as ciklusban viszonylag magasnak tekinthető a valamilyen különleges eljárásban elfogadott javaslatok száma és aránya. Arányuk ráadásul a képviselői indítványok között magasabb, mint a kormány által benyújtott javaslatok tekintetében. E ciklust követően ugyanakkor már inkább a kormány által benyújtott javaslatokat tárgyalták a legtöbbször és a legmagasabb arányban valamiféle gyorsított vagy különleges eljárásban.



III.10. ábra. A benyújtás és az elfogadás között eltelt napok átlagos száma benyújtók szerint, évenkénti bontásban



III.11. ábra. A benyújtás és az elfogadás között eltelt napok átlagos száma benyújtók és ciklusok szerint

III.12. táblázat. Elfogadott törvényjavaslatok száma benyújtó típusa és a tárgyalás módja szerint[1]

Ciklus	*Benyújtók típusa*	*Tárgyalás módja*					*Összesen*
		Házszabálytól eltérve	*Kivételes*	*Kivételes és sürgős*	*Normál*	*Sürgős*	
1994–1998	Bizottság	–	–	1	5	4	10
	Egyéb	–	–	–		1	1
	Képviselő	–	–	9	19	25	53
	Kormány	–	12	15	238	170	435
	Összesen	–	12	25	262	200	499

[1] Adatbázisunk az 1990–1994-es ciklus tekintetében nem tartalmazza a tárgyalás módjára vonatkozó adatokat, így e ciklus adatai a III.12. táblázatban és a III.12. ábrán nem szerepelnek.

Ciklus	*Benyújtók típusa*	*Tárgyalás módja*					*Összesen*
		Házszabálytól eltérve	*Kivételes*	*Kivételes és sürgős*	*Normál*	*Sürgős*	
1998–2002	Bizottság	–	–	1	14	6	21
	Képviselő	–	–	2	35	5	42
	Kormány	–	–	–	374	23	397
	Összesen	–	–	3	423	34	460
2002–2006	Bizottság	–	–	–	14	3	17
	Képviselő	1	–	–	76	9	86
	Kormány	–	–	1	339	130	470
	Összesen	1	–	1	429	142	573
2006–2010	Bizottság	–	–	–	18	5	23
	Képviselő	2	–	–	80	8	90
	Kormány	–	–	–	349	123	472
	Összesen	2	–	–	447	136	585
2010–2014	Bizottság	–	–	–	19	1	20
	Képviselő	1	–	8	241	19	269
	Kormány	–	–	14	461	95	570
	Összesen	1	–	22	721	115	859
2014–2018	Bizottság	2	–	–	15	–	17
	Képviselő	19	5	–	118	6	148
	Kormány	16	24	–	520	5	565
	Összesen	37	29	–	653	11	730
Összesen		41	41	51	2935	638	3706

A III.13. táblázatból kiderül, hogy a minősített többséget igénylő törvényjavaslatok sokáig döntő többségükben a kormány által kerültek benyújtásra. Ebben fordulópontot ugyanakkor nem a sokszor töréspontként emlegetett 2010–2014-es ciklus hozott: már a 2006–2010-as időszakban is képviselői indítványként került benyújtásra az elfogadott kétharmados törvények 60%-a (9 darab). Ugyanakkor fontos hozzátenni, hogy ebben a ciklusban mindösszesen 15 (lega-

III.13. táblázat. Az elfogadott törvények száma a benyújtók típusa és az elfogadás módja szerint

Ciklus	*Elfogadás módja*	*Benyújtó típusa*				*Összesen*
		Bizottság	*Egyéb*	*Képviselő*	*Kormány*	
1990–1994	Egyszerű többség	20	2	50	321	393
	Vegyes	–	–	–	–	–
	Minősített többség	7	1	2	27	37
	Összesen	27	3	52	348	430
1994–1998	Egyszerű többség	10	1	51	393	455
	Vegyes	–	–	–	16	16
	Minősített többség	–	–	2	26	28
	Összesen	10	1	53	435	499
1998–2002	Egyszerű többség	19	–	37	388	444
	Vegyes	–	–	–	–	–
	Minősített többség	2	–	5	9	16
	Összesen	21	–	42	397	460
2002–2006	Egyszerű többség	16	–	82	451	549
	Vegyes	–	–	–	–	–
	Minősített többség	1	–	4	19	24
	Összesen	17	–	86	470	573
2006–2010	Egyszerű többség	23	–	81	466	570
	Vegyes	–	–	–	–	–
	Minősített többség	–	–	9	6	15
	Összesen	23	–	90	472	585
2010–2014	Egyszerű többség	17	–	238	553	808
	Vegyes	–	–	1	2	3
	Minősített többség	3	–	30	15	48
	Összesen	20	–	269	570	859
2014–2018	Egyszerű többség	14	–	139	543	696
	Vegyes	1	–	6	22	29
	Minősített többség	2	–	3	–	5
	Összesen	17	–	148	565	730
Összesen		135	4	740	3257	4136

lább a javaslat egy része kapcsán) minősített többséget igénylő indítvány került elfogadásra.

2010 és 2014 között a minősített többséggel (is) elfogadott tövények száma már 51 volt, ami még 1994–1998-as ciklust is meghaladta 23-mal (az utolsó időszakot, amikor a kormánykoalíció pártjai alkotmányozó többséggel rendelkeztek). Az önálló képviselői indítványként benyújtott, legalább részben minősített többséggel elfogadott törvényjavaslatok aránya ekkor szintén majdnem 60%-ot tett ki, míg ez az arány a 2014–2018-as ciklusban jelentősen, mintegy 26%-ra mérséklődött.

Kutatási kérdésünk szempontjából vizsgálandó az is, hogyan oszlott meg a már meglévő törvényeket módosító törvények és az új törvények száma benyújtónként (III.14. táblázat). Itt megfelel a várakozásainknak, hogy kormányhoz mérve kisebb jogalkotási kapacitással rendelkező frakciók jóval több módosító javaslatot nyújtottak be, mint ahány új törvény elfogadását kezdeményezték (még ha 2010-et követően növekedett is a képviselők által benyújtott új törvényjavaslatok száma és aránya). A kormány által benyújtott törvényjavaslatok esetében egyrészt kiegyenlítettebbek az arányok, másrészt egészen a 2002–2006-os ciklus végéig több új javaslatot nyújtott be a testület, mint ahány módosítót.

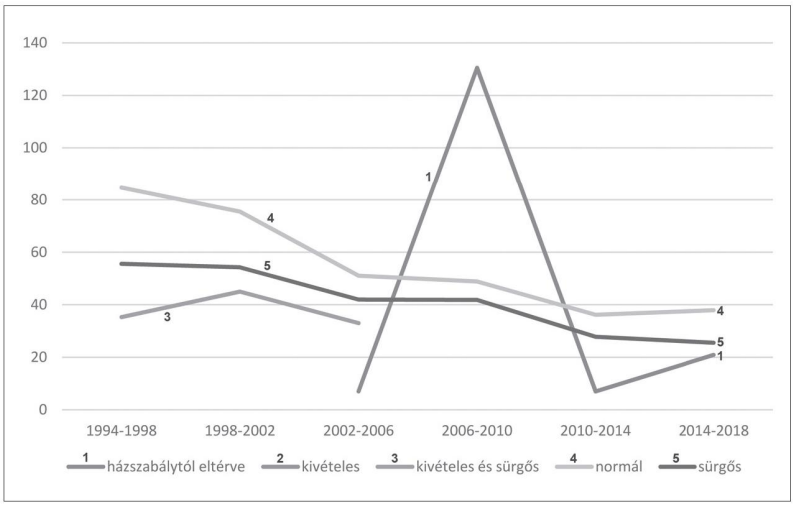
Végezetül a különböző eljárási szempontok együttes érvényesülését is érdemes vizsgálni. Így elemezhető, hogy átlagosan mennyi ideig (hány naptári napig) tartott a különféle tárgyalási móddal elfogadott törvények elfogadása az egyes ciklusokban (III.12. ábra). Az ábra alapján – várakozásainknak megfelelően – azt láthatjuk, hogy a sürgős eljárásban tárgyalt javaslatok hamarabb kerültek elfogadásra, mint a „normál" eljárásban elfogadottak. Ennél is rövidebb idő alatt jutottak át a törvényalkotás parlamenti szakaszán a kivételes és sürgős eljárásban elfogadott irományok.

A házszabálytól való eltéréssel elfogadott törvények statisztikája arra is rávilágít, hogy alacsony esetszámoknál az átlagos adatokat érdemes az egyes esetek értelmezésével is kiegészíteni. Míg általában az e kategóriába tartozó javaslatokat fogadták el a legrövidebb

III.14. táblázat. Az elfogadott módosító és új törvények száma benyújtók szerint, ciklusonkénti bontásban

Ciklus	Törvény típusa	Benyújtó				Végösszeg
		bizottság	egyéb	képviselő	kormány	
1990–1994	módosító	20	1	47	153	221
	új törvény	7	2	5	195	209
	Összesen	27	3	52	348	430
1994–1998	módosító	8	–	45	188	241
	új törvény	2	1	8	247	258
	Összesen	10	1	53	435	499
1998–2002	módosító	12	–	37	143	192
	új törvény	9	–	5	254	268
	Összesen	21	–	42	397	460
2002–2006	módosító	8	–	75	231	314
	új törvény	9	–	11	239	259
	Összesen	17	–	86	470	573
2006–2010	módosító	13	–	78	244	335
	új törvény	10	–	12	228	250
	Összesen	23	–	90	472	585
2010–2014	módosító	15	–	186	339	540
	új törvény	5	–	83	231	319
	Összesen	20	–	269	570	859
2014–2018	módosító	10	–	118	343	471
	új törvény	7	–	30	222	259
	Összesen	17		148	565	730
Végösszeg		135	4	740	3257	4136

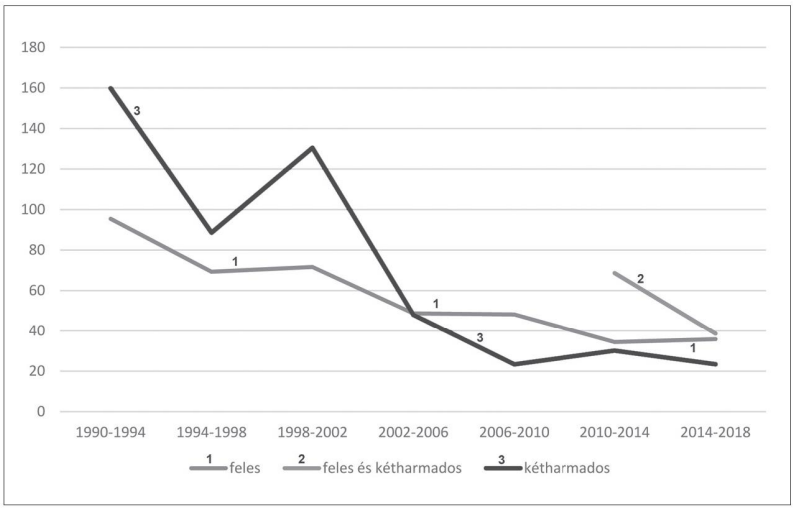
idő alatt, a 2006–2010-es ciklusban ez az időtartam sokszorosára nőtt. Ezt egyetlen törvény, „a pálinkáról, a törkölypálinkáról és a Pálinka Nemzeti Tanácsról" szóló javaslat okozta. A 260 nap alatt elfogadott irományon kívül az adott ciklusban csak a „Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról" szóló törvényjavaslat ke-



III.12. ábra. A benyújtástól az elfogadásig eltelt napok átlagos időtartam tárgyalási mód szerint

rült házszabálytól eltérő módon tárgyalásra, amelynek benyújtásától elfogadásáig mindösszesen egyetlen nap telt el.

A különböző parlamenti többséget igénylő törvényjavaslatok elfogadási időtartama eltérő trendeket mutat a rendszerváltás után (ld. III.13. ábra). A minősített többséget nem igénylő javaslatok átlagos elfogadási időtartama az első ciklus óta egyenletesen csökkent. A legalább részben minősített többséget igénylő törvényjavaslatoknál ugyanakkor a hasonló, lassan csökkenő trendet az 1994–1998 közötti hullámvölgy szakította meg (az ekkor meglévő kormánypárti kétharmadtól nem függetlenül).



III.13. ábra. A benyújtástól az elfogadásig eltelt napok átlagos száma az elfogadás módja szerinti

Következtetések

A fejezetben azt vizsgáltuk, hogyan alakultak a jogalkotási folyamat parlamenti szakasza esetében az eljárási minőség egyes jellemzői. Azt elemeztük, hogyan változott 1990 és 2018 között a megszavazott törvények elfogadásának ideje, a benyújtó típusa (kormány, bizottság, képviselő vagy egyéb szereplő), a tárgyalás módja (normál, kivételes vagy sürgős), az elfogadás módja (egyszerű vagy minősített többséget igénylő), valamint azt, hogy milyen arányban tárgyaltak a képviselők új vagy a meglévő joganyagot módosító törvényeket. Miközben fenntartottuk, hogy önmagukban e mutatók nem adhatnak pontos képet a törvényhozás parlamenti szakaszának eljárási minőségéről, együttesen már kirajzolhatnak bizonyos trendeket, valamint az egyes ciklusok közötti lényeges eltéréseket.

Az empirikus adatok történeti távlatban kedvezőtlen trendeket rajzoltak ki. Az ezredforduló környékétől egyértelműen növe-

kedett a képviselői indítványként benyújtott és később elfogadott törvényjavaslatok száma és aránya. A képviselők által benyújtott javaslatok elfogadási időtartama a kezdetekben egész alacsony szintről indult fölfelé, és az 1998–2002-es ciklusban csúcsosodott ki, majd ezt követően drasztikus csökkenés tanúi vagyunk. A kormány által benyújtott javaslatok ciklusról ciklusra egyre rövidebb idő alatt kerültek elfogadásra, ráadásul úgy, hogy a rendszerváltást követő első parlamenti ciklusban még kiemelkedően magas értéket figyelhetünk meg e javaslatok tekintetében. Fontos hangsúlyozni, hogy ezzel párhuzamosan az elviekben kisebb jogalkotási kapacitásra támaszkodó képviselői indítványok elfogadásának időtartama is soha nem látott szintre csökkent.

A tárgyalási idő hosszát befolyásolja a rendes jogalkotási eljárástól eltérő kivételes vagy sürgős eljárásban elfogadott javaslatok léte is. E tekintetben nem csak a 2010 utáni időszak, de az 1994–1998-as ciklusban is relatíve nagy számokat és arányt mutat. Utóbbi ráadásul a képviselői indítványok között magasabb volt, mint a kormány javaslatainál (a későbbi ciklusokban ez épp fordítva alakult). A konszenzusosság kapcsán a minősített többség kérdéskörét is vizsgáltuk. Ezeket jellemzően a kormány nyújtotta be, de a 2010–2014-es időszakban az önálló képviselői indítványként benyújtott, legalább részben minősített többséggel elfogadott törvényjavaslatok aránya meghaladta az 50%-ot. Ez egyértelműen egy anomália, hiszen éppen a kiemelt jelentőségű törvényeknél nem voltak meg a jogalkotás eljárási minőségét biztosító olyan feltételek, melyek – papíron legalábbis – a kormány javaslatai esetében érvényesültek.

A meglévő törvények módosítása kapcsán azt feltételeztük, hogy az eljáráshoz szükséges jogalkotási kapacitás (idő, erőforrás stb.) átlagosan nem haladja meg az új törvények esetében szokásos mértéket. Ezt adataink visszaigazolták: a képviselők jóval több módosító javaslatot nyújtanak be, mint ahány új törvény parlament általi elfogadását kezdeményezték (míg a kormány esetében kiegyenlítettebbek voltak az arányok). Az is megfelelt várakozásainknak, hogy a sürgős eljárásban tárgyalt javaslatok hamarabb kerültek

elfogadásra, mint a „normál" eljárásban elfogadottak (a kivételes és sürgős eljárásban elfogadottak viszont még rövidebb idő alatt). A házszabálytól eltérve elfogadott törvények esetében pedig – egy javaslat kivételével – még a fentieknél is rövidebb volt az elfogadás időtartama.

Végezetül azt is vizsgáltuk, hogy a különböző többséget igénylő törvényjavaslatok átlagos elfogadási időtartama eltér-e. Míg a minősített többséget nem igénylő elfogadott törvényjavaslatok átlagos tárgyalási ideje csökkenő tendenciát mutatott, addig a legalább részben minősített többséget igénylő törvényjavaslatoknál egyenetlenebb volt az időbeli eloszlás.

Összességében a fejezet empirikus adatai alapján a jogalkotási minőség számos eljárási aspektusa kapcsán juthattunk egyértelmű következtetésekre, így – legalábbis az eljárási szempontok esetében – a kvantitatív minőségi elemzés elvégzésének nem volt akadálya. Ennyiben pedig új adatbázisunk fontos információkkal szolgálhat egy komplexebb törvényhozási minőség-mutató számára. Egyfelől olyan eljárási minőségi ismérvekkel is kiegészülhet, mint a hatástanulmányok megléte, másrészt adataink más, tartalmi-közpolitikai, formai-jogi-alkotmányos vagy stabilitási indexekkel is kombinálhatóak egy-egy ciklus vagy hosszabb időszak értékelése során.

III.3. A benyújtott törvényjavaslatok változásának okai a parlamenti szakaszban

Sebők Miklós – Berki Tamás – Bolonyai Flóra – Molnár Csaba – M. Balázs Ágnes – Szabó László

Bevezetés

Bár a törvényalkotás a parlamentek alapvető funkciói közé tartozik, a szakirodalom kevés figyelmet fordít arra a kérdésre, hogy a törvényhozás milyen mértékben és milyen okokból módosítja a benyújtott törvényjavaslatokat. Bár ez nem szükségszerű, de feltételezhető, hogy legalábbis az esetek egy részében a képviselők jobbító szándékú javaslatainak befogadása javítja a beterjesztett iromány valamely minőségi jellemzőjét.

A már elfogadott törvényekre vonatkozó stabilitási kritériumot ez nyilvánvalóan nem érinti, de mindhárom másik típusnál lehet előnye a parlamenti módosításnak. A tartalmi-közpolitikai esetben a javaslatok oly módon pontosíthatják a szöveget, hogy az javítja annak végrehajthatóságát (például az erre vonatkozó szabályok pontosításával). A formai-jogi-alkotmányos csoport esetében gyakoriak a jogrendszerrel való koherenciát javító módosítások. Az eljárási szempontok esetében már maga a módosíthatóság megléte javíthatja a jogszabály minőségét, különösen, ha a javaslat tárgyalására kellő idő áll rendelkezésre. Ebbe a sorba tartozik a nép választott képviselőinek az a lehetősége is, hogy a kormány vagy más előterjesztő által benyújtott javaslatokat módosíthassák, s ezzel olyan tartalmat adjanak neki, mely méltó a megszavazásra, s a köztársasági elnök közreműködésével az új törvény legitim és jogszerű kihirdetésére.

A törvényjavaslatok módosíthatósága, e fontos jogalkotási minőségi kritérium egy újszerű vizsgálati megközelítése kvantitatív szövegelemzési technikák segítségével hasonlítja össze a törvényjavaslatok parlamenti benyújtása és ezek elfogadása közötti változatokat, a szöveg változásait (ld. Wilkerson, Smith, & Stramp 2015). Egy másik friss publikáció pedig szövegbányászati módszerekre támaszkodva térképezi fel a törvényjavaslatok módosításának meghatározó tényezőit (Gava, Jaquet, & Sciarini 2020). Mindezek fényében e fejezetben a benyújtott törvényjavaslatok parlament általi módosításának mértékét és annak meghatározó tényezőit fogjuk vizsgálni.

A parlamentek törvényalkotásra gyakorolt hatásának mértéke a politikatudomány régóta vitatott kérdései közé tartozik. A „törvényhozás" fogalmából és a törvényalkotás jogi dogmatikai elemzéséből kiindulva arra számíthatnánk, hogy a javaslatokról szavazó képviselők tekinthetők az egyes politikai rendszerekben a törvényalkotás mint folyamat legfőbb intézményi szereplőjének (ld. Tamás 2013b: 219; Erdős & Téglási 2018; Smuk 2018b: 77, 80, 83–87) . Ugyanakkor a létező parlamenti gyakorlat fényében egyértelmű, hogy a képviselők politikai viselkedését elemi módon befolyásolja, hogy milyen frakciók tagjai (különösen olyan parlamentáris rendszerekben, mint a rendszerváltás utáni magyar Országgyűlés, ahol magas szintű a pártfegyelem). A jogalkotáshoz kapcsolódó szakértői, illetve kodifikációs erőforrások is jórészt frakciószinten vannak megszervezve.

Másfelől az elfogadott törvényjavaslatok túlnyomó többségét – több évtizedes átlagban – a kormány nyújtja be. Mindezekkel könnyen áteshetünk a másik végletbe azt feltételezve, hogy a képviselők pusztán a kormány és a frakcióvezetésük pecsétnyomói vagy „szavazógépei". A szakirodalom alapján elérhető empirikus ismereteink ugyanakkor részben ennek is ellentmondanak (bár az is igaz, hogy az egyes országok, s ezek egyes időszakai jelentős szórást mutatnak a képviselők megfigyelhető jogalkotási hatalma tekintetében). Bár a parlamentek összehasonlító tanulmányozása, különböző szempontok szerinti osztályozása a politikatudományban régre

visszanyúló hagyománynak örvend, jelen fejezetben nem az összehasonlító módszert követjük, hanem egyetlen eset (az Országgyűlés) tekintetében adunk közre egy mélyebb esettanulmányt. Ennek során kiemelten vizsgáljuk a módosító javaslatok elfogadását befolyásoló intézményi jellemzőket.

A következőkben először a törvényjavaslatok módosítására vonatkozó elméleti hátteret mutatjuk be, részben Gava és szerzőtársai (2020) munkájára támaszkodva. Míg ők a különleges svájci rendszer tekintetében vizsgálták a javaslatok törvényalkotási folyamat alatti módosulását, mi egy szokványosabb intézményi környezet, a magyar parlamentáris rendszer kontextusában végezzük el ugyanezen elemzést. E különbségek ellenére elméleti megfontolásaik egyes elemeit a magyar eset vizsgálata során is okkal vehetjük figyelembe. Az Országgyűlés törvényalkotásra gyakorolt befolyásának vizsgálata során a magyar Comparative Agendas Project új törvényjavaslat-adatbázisára és a már korábban elkészült törvényadatbázisra (Molnár 2018) támaszkodunk.

Elméleti keret

A parlamentek törvényalkotásban betöltött szerepének vizsgálatára hagyományosan institucionalista megközelítésben kerül sor. Ez azt jelenti, hogy eredetileg a törvényalkotásra vonatkozó szabályok intézményi környezetét vizsgálták a témával foglalkozó kutatók (ld. pl. Mattson & Strøm 1995). Más szerzők viszont a törvényhozó szervek jogalkotásban betöltött szerepének erősségére koncentrálnak. Erre jelent példát Polsby (1990) munkássága, aki a parlamenteket szerepük szerint a nagyon erős munkaparlamenti jegyekkel bíró törvényhozástól a vitaparlamentig sorolta be, mely utóbbiaknak a legfőbb szerepe az, hogy a politikai viták színteréül szolgáljanak.

Mezey (1990) a közpolitika-alkotási képesség és a törvényhozás külső támogatottsága kontextusában csoportosította a parlamenteket a sebezhető, marginális, aktív, reaktív és minimalista tör-

vényhozások csoportjaiba. Blondel (1970) pedig egy, a fizikából kölcsönzött fogalom, a viszkozitás szerint írta le a parlamenteket, amely fogalom a törvényhozás-kutatás kontextusában a kormány által benyújtott törvényjavaslatok elfogadásának késleltetésére, vagy akár megvétózására való képességet jelenti.

Láthatjuk tehát, hogy a fentebb említett szerzők a parlamenteket autonómiájuk szemszögéből vizsgálták. A törvényhozási autonómia fogalma a parlamentekre és a bennük helyet foglaló képviselőkre gyakorolt külső befolyásra koncentrál, azaz arra, hogy más szereplők (például a végrehajtó hatalmi ág, vagy a pártok) mennyiben képesek a törvényalkotás közvetlen vagy közvetett befolyásolására. A törvényhozási autonómia tekintetében különbséget tehetünk a törvényhozásra, mint egészre koncentráló intézmény autonómia és a képviselők és frakciójuk, illetve pártjuk közötti kapcsolatra fókuszáló egyéni autonómia között (Kreppel 2014: 93–95).

Fontos tehát kiemelni, hogy jelen fejezetben nem a parlamenti autonómia fogalmának alkotmányjogi megközelítését alkalmazzuk, és azt nem a parlament önkormányzati funkciója (ld. Szente 2010: 65–66) értelmében használjuk (ld. pl. Erdős 2016; Smuk 2016).[1] Az autonómia így az általunk használt kontextusban a parlament szerepét határozza meg a politikai intézményrendszerben (polity – ill. ld. Mattson & Strøm 1995: 451). Bár az autonómia vizsgálatára a bizottságok esetében is lehetőség van (ld. Mattson & Strøm 1995: 255), jelen kutatásban a plenáris döntéshozásra fókuszálunk. A parlamentek „erősségének", avagy viszkozitásának, autonómiájának vizsgálatára kiváló terepet nyújt a törvényhozás törvényalkotásra gyakorolt hatásának elemzése. E hatást értelmezhetjük negatív (például egyes új szabályok elfogadásának késleltetése vagy megvétózása), vagy pozitív (például módosító javaslatok benyújtása és elfogadása) tevékenységként.

[1] Fontos azonban megemlíteni, hogy bár az alkotmányjogászok rendszerint közjogi dogmatikai szemszögből elemzik az Országgyűlés autonómiáját, ez nem feltétlenül jelenti a jogon túli tényezők figyelmen kívül hagyását.

A szakirodalomban ugyanakkor kevés példát találunk a parlament autonómiájának a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító javaslatok segítségével való empirikus vizsgálatára. Ilyen tanulmánynak tekinthető Gava és társainak (2020) írása, amelyben a svájci törvényhozás tevékenységét vizsgálják. Barrett (2005) előbb egyedül, majd pedig társszerzőjével együtt (Barrett & Eshbaugh-Soha 2007) az Egyesült Államok elnöki rendszerében vizsgálta a kérdést. Arra jutottak, hogy bár az elnök rendszerint képes a törvényjavaslatainak Kongresszus által való elfogadtatására, a törvényhozás képes azok tartalmára érdemi befolyást gyakorolni, különösképpen megosztott kormányzás esetén, illetve az elnöki ciklus elején és végén, továbbá amikor az elnök választók körében mért népszerűsége alacsonynak tekinthető.

Russel és Cowley (2016) a brit parlamentáris rendszer kevésbé erősnek tartott törvényhozását vizsgálták, és arra jutottak, hogy az elterjedt nézőponttal szemben az alsóház módosító javaslatok útján képes lényeges befolyást gyakorolni a törvényalkotásra. Martin és Vanberg (2004, 2005, 2014a) ugyanígy a a koalíciós partnerek által benyújtott módosító javaslatokat vizsgálták. Arra jutottak, hogy a kormánypártok három fő célból nyújtanak be módosító javaslatokat: nézeteik kifejezésre juttatása, a választók megnyerése, továbbá a koalíciós partner által delegált miniszterek tevékenységének keretek közé szorítása céljából. Azt is megállapították, hogy a módosító javaslatok hatásossága főként a koalíciós partnerek megosztottságától és a törvényhozó szerv erősségétől függött. E tényezőket a bizottságok számával, a bizottságok és a miniszteri tárcák profilja közötti összhanggal, továbbá a sürgős törvényalkotási eljárások számával mérték. Végezetül Cross és Hermansson (2017) az európai parlament módosító tevékenységét vizsgálta. Erős kapcsolatot találtak a módosítások aránya és a szerv hatásköre (együttdöntés vagy konzultáció) között.

A szakirodalom fényében tehát megállapítható, hogy a parlamentek törvényjavaslatok módosítására vonatkozó tevékenysége elsősorban az intézményi környezeten, a pártrendszeren, továbbá

a képviselők céljain és stratégiáján múlik. Mivel jelen fejezetben egyetlen esettel foglalkozunk, nem térünk ki az intézményi változások kérdéskörére, ugyanis az Országgyűlés vonatkozó hatásköreiben nem jelentkezett lényegi változás a vizsgált időszakban. A törvényjavaslatok egyéb intézményi jellemzőit ugyanakkor mi is vizsgáljuk.

Az Országgyűlés szerepe és hatáskörei

Míg a magyar parlamentnek lehetősége van a kormány konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével történő leváltására, a kormány nem oszlathatja fel a törvényhozást. Magyarország tehát klasszikus parlamentáris rendszernek tekinthető (Shugart & Carey 1992: 26). Érdemes megjegyeznünk, hogy Magyarország politikai stabilitása egyedülállónak tekinthető a posztszocialista országok között, mivel közülük egyedül itt nem került sor előrehozott választásra a rendszerváltás (1990) óta. Sőt, nem került sor olyan sikeres konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtására, amelyet ne maga a kormány nyújtott volna be.[2]

Magyarországon a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom nincs szigorúan elválasztva, ahogyan a többi parlamentáris rendszerben sincs, így rendszerint mindkettőt ugyanaz a párt vagy koalíció irányítja (Powell, Dalton, & Strøm 2015: 99). Mindez a gyakorlatban – a pártfegyelemnek köszönhetően – a kormány parlament feletti dominanciáját eredményezi (Kam 2014: 404–05). Ezt alátámasztja az a tény is, hogy bár az önálló képviselői indítványok száma növekvő tendenciát mutat, a törvényjavaslatok jelentős többsége a mai napig a kormány által kerül benyújtásra (ld. Molnár

[2] Bár 2009-ben Gyurcsány Ferenc névlegesen konstruktív bizalmatlansági indítvány segítségével került leváltásra, azt saját maga kezdeményezte, hogy ezzel megakadályozza az ellenzéki kötődésű Sólyom László köztársasági elnök részvételét az új miniszterelnök jelölésében. Erről az esetről Cserny (2011) bővebben ír a miniszteri felelősségről szóló könyvében.

2018: 128).[3] Mivel a magyar parlament egykamarás, a kormánypártoknak nem szükséges még egy felsőház felett is megszerezni a kontrollt a hatékony törvényhozáshoz (ld. Smuk & Erdős 2018: 29; Balázs 2014).

A képviselők törvénykezdeményezési és módosító indítványok benyújtására vonatkozó jogai kifejezetten erősnek számítanak. Korlátlan számú törvényjavaslatot benyújthatnak, akárcsak a bizottságok, a kormány vagy a köztársasági elnök. Sőt, a korábban benyújtott törvényjavaslatokhoz közülük csak a képviselők és a bizottságok nyújthatnak be módosító javaslatokat. Fontos tényező, hogy a törvényjavaslatok és az azokhoz benyújtott módosító javaslatok elsőként a parlamenti bizottságokban kerülnek először megtárgyalásra és elfogadásra vagy elutasításra, a plenáris vita csak ezt követően kezdődhet. A parlament erejét növeli az a tény, hogy az ülésszakok az év jelentős részét lefedik (februártól júniusig és szeptembertől decemberig), valamint a képviselők teljes állású, professzionális politikusok. A képviselők és a frakciók pedig egyaránt saját stábbal rendelkeznek.

Szabó (2017) írása az Országgyűlés törvényhozási befolyását elemzi 2006 és 2016 között. A benyújtott módosító javaslatok számára vonatkozó statisztikára, az egyes benyújtók által benyújtott javaslatokra, az irományok hosszára és egyéb jellemzők vizsgálatára alapozva arra jutott, hogy a legtöbb benyújtott módosító javaslat jogtechnikai vagy nyelvhelyességi, helyesírási hibák kijavítására szolgált, és azokat vagy az eredeti benyújtó, vagy pedig a kodifikációs folyamatért felelős parlamenti apparátus kezdeményezte.

[3] Az, hogy 2010-et követően az egyéni képviselői indítványként benyújtott törtvényjavaslatok száma megnövekedett, a kormánypártnak a törvényalkotás felgyorsítását célzó szándékának eredménye, hiszen így elkerülhető a társadalmi egyeztetés. A parlamenti autonómia csökkenését mutatja az a tény, hogy a legtöbb törvényjavaslatot benyújtó képviselők (Lázár János, Kósa Lajos és Rogán Antal) kivétel nélkül a kormánypárthoz tartoztak, sőt, mind töltöttek be miniszteri mandátumot.

A törvényhozásért való politikai felelősség a háttérben maradt, az ellenzéki képviselők által benyújtott módosító javaslatok közül pedig alig néhány került elfogadásra (e megállapítások jelentős részben a jelen kötetben is felhasznált CAP adatbázison alapultak). Az ellenzéki módosító javaslatok kiszűrésének színtere ráadásul a felelős bizottságokban történt, tárgysorozatba vételre sem kerültek. A meggyőzőerő és az érvelés korlátozott szerephez jutott a parlamenti vitában, a kormánypártok a többségükre támaszkodtak. A szerző által feltárt eredmények azt sugallják számunkra, hogy az Országgyűlés szerepe a törvényalkotásban viszonylag gyengének tekinthető.

Hipotézisek

A szakirodalomban gyakran a kormány által benyújtott törvényjavaslatok kerülnek a vizsgálat fókuszába. Láthattuk azt is, hogy a törvényhozási autonómia mérésére általánosan elfogadott módszer a törvényhozó szerv törvényjavaslatok tartalmára gyakorolt hatásának vizsgálata. Ahogyan a fentiekben kifejtettük, a végrehajtó hatalom a parlamentáris rendszerekben gyakran domináns pozícióban van a parlamenthez képest. Mindezek fényében első hipotézisünk az, hogy (H1) a kormány által benyújtott javaslatok kisebb mértékben módosulnak elfogadásukig, mint a parlamenti szereplők (bizottságok, képviselők) által benyújtottak.

Fontos továbbá kitérni a kormány képviselői által aláírt, de a belső jogba a parlament által átültetett nemzetközi szerződések kérdéskörére. Ennek kapcsán nem csupán a végrehajtó hatalom törvényhozásban betöltött domináns pozícióját kell hangsúlyoznunk, hanem azt is, hogy a parlamentnek jellemzően nincs lehetősége a nemzetközi szerződések módosítására, azokat vagy elfogadják, vagy elutasítják (ráadásul a nemzetközi szerződés már ezt megelőzően is kötelező az államra nézve). Nem felejthetjük el továbbá az ország uniós tagságából fakadó kötelességeit, és azt, hogy az Európai Uni-

óval való hatáskörmegosztás rendszerében a parlament mozgástere számos jogalkotási témakörben korlátozott.[4] Ezért a második hipotézisünk az, hogy (H2) a nemzetközi szerződéseket kihirdető vagy uniós jog átültetésére szolgáló törvények kisebb mértékű módosításon esnek át, mint a tisztán belső jogi természetűek.

Szem előtt kell tartanunk, hogy a vizsgált időszakban a magyar pártrendszer sokat változott, és különböző kormánykoalíciók álltak fel, különböző belső erőviszonyokkal. Az egyes kormánypártok parlamenti többsége is széles skálán mozgott, elég a 2002-től az SZDSZ-től mint koalíciós partnertől függő MSZP, és 2010-ben az alkotmányozáshoz elegendő többséget szerzett Fidesz–KDNP pártszövetség pozíciója közötti különbségre gondolni. A megosztott kormányzás eredeti fogalma (ld. Epstein & O'Halloran 1999) eredetileg annak a helyzetnek a leírására született, melyben az USA elnöki rendszerének keretei között az elnöki pozíció és a kongresszus két házának többsége eltérő párt által kontrollált.

Bár e fogalom közvetlenül nem alkalmazható a magyar parlamentáris rendszer tekintetében,[5] a fogalom egy másik változata már sokkal inkább hasznosítható. Cox és McCubins (2007) a kormány megosztottságának mérésére a vétópontok számát használta. A végrehajtó hatalomra koncentrálva a kormányzat megosztottsága értelmezhető a kormány összetételének (egypárti kormány, koalíció domináns párttal, koalíciós kormány, többségi vagy kisebbségi kormány) és az intézményi környezet (vétójátékosok száma) kontextusában (minderről bővebben ld. Sebők 2014).[6] Lényegét tekintve e szakirodalom alapján úgy érvelhetünk, hogy különböző kormányok különböző mértékig képesek korlátozni a törvényhozás autonómi-

[4] Az Európai Unió törvényalkotásra gyakorolt hatásáról bővebben ld. a II.3. fejezetet.

[5] Érdemes megemlíteni, hogy 2010-ig Magyarországon a köztársasági elnök ellenzéki kötődésű volt. Göncz Árpád, Mádl Ferenc és Sólyom László egyaránt ellenzéki pártok jelöltjeként nyerték el a köztársasági elnöki tisztségét.

[6] E lehetséges jellemzők és kombinációik feltérképezése és vizsgálata azonban túlterjeszkedne jelen fejezet keretein.

áját. Ennek megfelelően a harmadik hipotézisünk az, hogy (H3) az adott választási/parlamenti ciklus[7] (mint a pártok erőegyensúlyát időhöz kötő változó) befolyásolja az elfogadott módosítások mértékét.

Mivel a magyar választási rendszer vegyes, és a képviselők (korábban kisebbsége, 2014-től többsége) egyéni választókerületben kerül megválasztásra, a képviselők egy részének érdekében áll, hogy jó hírnevet építsen ki magának. Az érdekkijárási tevékenységük és a pártjuktól független identitásuk kiemelésének (ld. Martin & Vanberg 2014b) fontossága választási kampány idején megnövekszik (a magyar kontextusban ld. Papp 2016). Negyedik hipotézisünk minderre tekintettel az, hogy (H4) a választást megelőző időszakban elfogadott törvényeknél a választást megelőző időszakban elfogadott törvényeknél a módosítás mértéke nagyobb,[8] mint a többi évben elfogadott törvény esetében.

Adatok és módszertan

Jelen fejezetben egy új adatbázisra támaszkodunk, amely az Országgyűlés által 1994 és 2018 között elfogadott majdnem minden törvényt, és azok eredeti, benyújtási időpontban vett javaslatszövegét tartalmazza. Ezen időszakban a parlament körülbelül 3700 törvényjavaslatot tárgyalt meg és fogadott el. Bár majdnem hiánytalanul elérhető a törvényjavaslatok nyers szövege, az 1990–1994 közötti ciklusban benyújtott törvényjavaslatokat a szövegek rossz minőségéből (szkennelési problémák, a javaslatok különböző változatai közötti ellentmondások) fakadó feldolgozási nehézségek miatt kénytelenek voltunk kizárni vizsgálódásunk köréből. A parlamenti bizottságok szűrőszerepét jól mutatja, hogy a vizsgált időintervallumban vala-

[7] Jelen fejezetben szinonimaként használjuk a választási ciklus és a parlamenti ciklus fogalmakat.

[8] Mint erre alább visszatérünk, azokat a törvényeket vettük itt figyelembe, melyek az őszi ülésszak kezdetétől a választás napjáig kerültek elfogadásra.

mivel több mint 1500 törvényjavaslatot vagy nem vettek tárgysorozatba, vagy leszavaztak, illetve 70-et ezek közül bár tárgysorozatba vettek, de a plénum végül nem fogadta el azokat.[9]

A témában korábban született empirikus tanulmányokkal ellentétben mi egy szövegújrahasznosítási megközelítést alkalmaztunk (Wilkerson, Smith, & Stramp 2015). Ahhoz, hogy a törvényalkotás parlamenti szakasza előtti és utáni szövegek hasonlóságát megmérjük, összehasonlítottuk a törvényjavaslatok benyújtáskori teljes szövegét (input szöveg) és a parlament által elfogadott végleges szöveget (output szöveg). A magyar Comparative Agendas Project keretében elkészült egy nyilvánosan elérhető adatbázis, amely tartalmazza az összehasonlítható input és output szövegeket.[10]

Minden output szöveg automatizáltan került letöltésre, PDF-formátumban, amelyeket ezután egyszerű szöveggé (txt) konvertáltunk, majd pedig előfeldolgozáson estek át, ami magába foglalta a mellékletek, fejléc, lábjegyzetek, megjegyzések, oldalszámok, felesleges szóközök és írásjelek eltávolítását. A szövegtisztítás célja annak elérése, hogy az input és output-szövegek megfelelően összehasonlíthatók legyenek, és a nem megfelelő szövegtisztítás ne okozhasson problémákat. A szövegkorpuszok megtisztításának kiemelkedő jelentősége van, ugyanis a különbözőségi mérési módszereink érzékenyek az elgépelésekre, és a nem megfelelően tisztított szövegre, ami különösen jelentős problémát jelent a rövidebb szövegek esetében.

[9] Ezeket az adatokat az Országgyűlés honlapjáról (http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai) nyerhetjük ki, szűrők alkalmazásával (ill. ld. még a III.1. és a III.2. fejezetet).

[10] A törvényjavaslatok benyújtáskori változatainak csak egy része érhető el az Országgyűlés honlapjáról (http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai). A hiányzó dokumentumok átadásáért köszönettel tartozunk az Országgyűlés Hivatalának. Az elfogadott törvények szövege online elérhető a https://mkogy.jogtar.hu/ oldalon, továbbá a Magyar Közlöny honlapján is, pdf-formátumban. Néhány hiányzó törvényjavaslatot nem kaptunk meg sem elektronikus, sem papírformátumban, vagy pedig nem voltak elég jó minőségűek az optikai karakterfelismeréssel (OCR) való feldolgozásra, ezért – ahogy azt fentebb is említettük – ezeket kizártunk vizsgálódásaink köréből. Ezek tipikusan 2000 előtti, írógéppel készült, szkennelt lapok.

Az input szövegek különböző formátumokban (PDF, html, Word-dokumentum) voltak elérhetők, ezek mindegyikét egyszerű szöveggé konvertáltuk. A PDF-formátumú input szövegek gyakran rossz minőségűek voltak, sokszor merültek fel karakterkódolási problémák.[11] Az output szöveggel való minél jobb összehasonlíthatóság érdekében vizsgálatunk köréből kizártuk a törvényjavaslatok minden nem lényegi részét, így az általános és részletes indokolást, mellékleteket, vagy előzetes hatásvizsgálati megjegyzéseket. Ennek megfelelően a törvényjavaslatok törzsszövegeként a rögtön a cím után következő karaktersortól az indokolásig tartó részt vettük figyelembe. Mivel a rendszerváltás óta eltelt időszakban a törvényjavaslatok kötelező és opcionális elemei változtak, ezen szövegek elemzése igen időigényes feladatnak bizonyult. A szövegtisztítás során túlnyomórészt ún. reguláris kifejezéseket használtunk a szükségtelen szövegek eltávolításához. Az input és output szövegek tisztítását követően csak alfanumerikus karaktereket tartalmazó szövegeket kaptunk.

Következő lépésként létre kellett hoznunk a szöveghasonlóságot mérő függő változónkat. A hasonló tanulmányok nyomában haladva a *tokenalapú megközelítést* alkalmaztuk (pl. Wilkerson, Smith, & Stramp 2015; Silge & Robinson 2017). A token (szóalak) a szöveg egy felismerhető egysége (például egy karakter, szó vagy mondat), amelyet szövegelemzésre használunk (jelen esetben összehasonlításra). Így a szövegeket ún. n-gramokra tokenizáltuk (ilyen például a szöveg n szóból álló folytatólagos egységekre való bontása), amelynek eredménye végül egy kifejezés-dokumentum mátrix lett (bővebben minderről ld. Sebők, Molnár, & Ságvári 2016).[12]

[11] A rossz szövegimnőség miatti hibák kijavítására széles körű optikai karakterfelismerési képességekkel rendelkező szövegfelismerő szoftver használatára volt szükségünk, még a konvertálás előtt. Ehhez az ABBYY FineReader 11-es verzióját alkalmaztuk.

[12] A kifejezés-dokumentum mátrix egy olyan kétdimenziós mátrix, amelynek sorai a kifejezéseket tartalmazzák, míg az oszlopai a dokumentumot mutatják, így mindegyik cella (i, j) az adott kifejezésnek a dokumentumban való előfordulási gyakoriságát reprezentálja. Jelen esetben csupán két dokumentumot vizsgálunk (az

Amennyiben túl hosszú n-gramot választunk ki, megnő a hamis pozitív eredmények veszélye, mivel a szövegek közötti különbség túlbecsüléséhez vezethet, a két dokumentum között egyező rövidebb szövegegységeket figyelmen kívül hagyja. Ha viszont túl rövid n-gramot választunk, akkor alábecsülhetjük a változást, ami megnöveli a hamis pozitív eredmények megjelenésének veszélyét, hiszen ugyanaz az n-gram a két dokumentumban különböző kontextusban is szerepelhet. Szövegelemzésre való felhasználás esetén az n-gram hossza gyakran 2 és 4 között mozog, méghozzá úgy, hogy minél rövidebb a szöveg, annál alacsonyabb az n értéke és fordítva.[13]

Gava és társai (2020) a Jaccard-távolságot használják a szövegeken belüli kételemű n-gramok megjelenésének mérésére, hogy létrehozzanak egy különbözőségi indexet a törvényjavaslatok törvényalkotási folyamat alatt történő változásának mérésére. A *Jaccard-hasonlóság* a két szöveg közötti hasonlóság egyszerű intuitív módszere. Egyenlete:

$$J(doc_1, doc_2) = \frac{doc_1 \cap doc_2}{doc_1 \cup doc_2}$$

A Jaccard-hasonlóság a két szövegben szereplő közös n-gramok arányát a két dokumentumban szereplő n-gramok mennyiségéhez viszonyítva méri. A számlálóban a közös n-gramok számának összege szerepel, míg a nevezőben az alábbi tagok összege: (1) a számláló, (2) az összes olyan n-gram száma, amely nem szerepel az input

input és az output szöveget). Bővebben minderről ld. Kubik (2016); Bolonyai & Sebők (2020).

[13] A szövegmátrixot mindemellett a *tf-idf* módszerrel súlyoztuk, ahol *kifejezésgyakoriság* (term-frequency – tf) összetevő az adott szó dokumentumban való előfordulásának gyakoriságát méri, míg az *inverz-dokumentumgyakoriság* (idf) összetevő kiegészíti a tf-et a gyakran használt kifejezések súlyának csökkentésével és a ritkán használtakénak növelésével. Ld. Silge & Robinson (2017). https://www.tidytextmining.com/tfidf.html

szövegben, csak az output szövegben és (3) fordítva. Ahhoz, hogy megkapjuk a különbözőségi indexet, J-t ki kell vonni 1-ből.

A *koszinuszhasonlóság* egy másik gyakran használt megközelítés a dokumentumok hasonlóságának a közöttük megfigyelhető hasonlóság alapján való mérésérére. Egyenlete:

$$\textit{Koszinuszhasonlóság}\,(doc_1, doc_2) = \cos(\theta) = \frac{doc_1\, doc_2}{|doc_1|\,|doc_2|}$$

A két dokumentum közötti koszinuszhasonlóság egy olyan mérőszám, ami az általuk bezárt szög koszinuszát számolja ki, ami a két vektor euklideszi távolságán alapul. Ez egy olyan mérőszám, ami a két dokumentumot megtestesítő kifejezés-dokumentum mátrix (TDM) között nem az euklideszi távolságot, hanem a szöget számolja ki. A koszinusztávolság/koszinuszkülönbség a következő módon határozható meg nemnegatív vektortérben:

$$\textit{Koszinusztávolság}(doc_1, doc_2) = 1 - \textit{Koszinuszhasonlóság}\,(doc_1, doc_2)$$

Két dokumentum koszinusztávolsága mindig 0 és 1 közé esik, mivel a kifejezések gyakorisága, és a tf-idf súlyok sem lehetnek negatívak.[14]

A függő változóink minden egyes input és output dokumentum esetében a különbözőségi mérték indexek segítségével kerültek megalkotásra. Összességében hét különbözőségi indexet vettünk figyelembe: a Jaccard különbözőségi mértéket 2 (jac_2), 3 (jac_3) és 4-gramos (jac_4) tokenizáció segítségével, illetve a koszinuszkülönbözőséget 2, 3 és 4-gramos (cos_2, cos_3 and cos_4) tokenizálás, továbbá a koszinuszkülönbözőséget egyszerű szózsákmodellel való tf-idf transzformáció (tfidf_cos) segítségével.

[14] A különbözőségi indexeink kiszámításához a Dimitry Selivanov és Qing Wang által kifejlesztett text2vec R kiegészítőcsomagot alkalmaztuk. Ld. https://cran.r-project.org/web/packages/text2vec/index.html

Ezen indexek mindegyike folytonos és 0 és 1 közötti értéket vehet fel, ahol 0 azt jelenti, hogy a parlament által elfogadott szöveg teljes mértékben megegyezik a benyújtáskori szöveggel, míg 1 pedig azt, hogy a két szöveg teljes mértékben különbözik. Mindegyik használt index értelmezhető úgy, mint az input és oputput szöveg közötti változás aránya, mivel azt feltételezzük, hogy a függő változó béta-eloszlást követ. Egy ilyen függő változó varianciájának megmagyarázására megfelelőbbnek bizonyulnak a béta-regressziós modellek, mint a legkisebb négyzetek módszere (ld. pl. Ferrari & Cribari-Neto 2004). Az egyszerű béta regressziós modellek nem tudnak nullás és egyes értékekkel számolni, így módosításukra van szükség. Az inflált béta eloszlás megfelelő, ha a függő változó értékkészlete ismert, korlátos és zárt halmaz (Ospina & Ferrari 2012).[15]

A SZÖVEGKÜLÖNBÖZŐSÉG MÉRTÉKÉNEK LEÍRÓ STATISZTIKÁI

A III.15. táblázatban láthatjuk a függő változókra vonatkozó leíró statisztikákat. Minden, a Jaccard-együtthatón alapuló különbözőségi index erősen korrelál egymással (0,95 fölött, ld. III.14. ábra). Ebből a szempontból nem tűnt döntő jelentőségűnek, hogy melyiket választjuk ki regressziós elemzésünkhöz. Várakozásainknak megfelelően minél hosszabb n-gramokat használtunk, annál magasabbak lettek a különbözőségi értékek. A koszinusz-hasonlóságon és Jaccard-hasonlóságon alapuló indexek közötti legnagyobb különbsé-

[15] A függő változó eloszlása egy kevert folytonos-diszkrét (béta és Bernoulli) eloszlás, amely a 0-ban sűrűsödik. A zéróinflált béta-regresszió három (al)modell egyidejű becslését foglalja magában: egy, a nem nulla y értékek változásának mértékét mérő béta-eloszlást becslő átlagmodellt, egy, a 0 értékeket előrejelző logisztikus regressziót, és egy, a függő változók varianciáját kezelő modellt. Az inflált béta-regressziós modellek rugalmas paraméterezése vonzó jelöltté teszi őket az adatvezérelt statisztikai modellezéshez (Ospina & Ferrari 2012), a mi esetünkben így a folytonos arányok modellezéséhez (Rigby & Stasinopoulos 2010: 215).

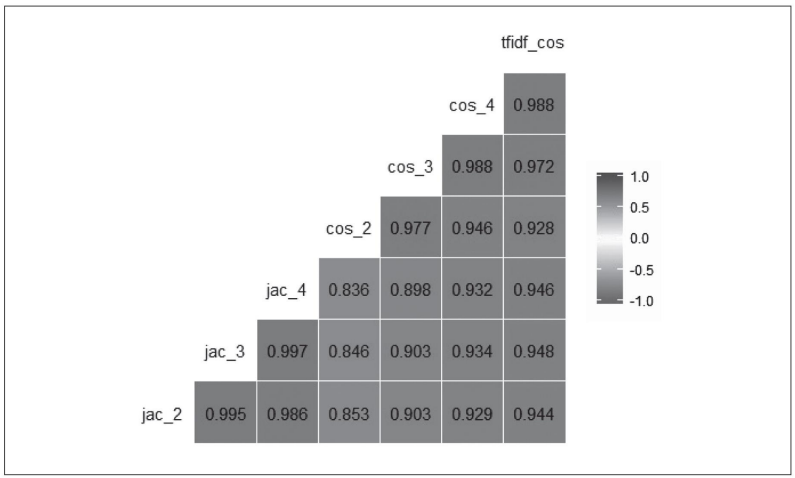
get a nulla értékek száma mutatja. Míg a Jaccard-indexszel számolva körülbelül 6% a nullák aránya, addig a koszinusztávolság-alapú indexek esetében elhanyagolható nagyságú a 0 értékek száma.

III.15. táblázat. A különbözőségi indexekre vonatkozó leíró statisztika

	N	*Átlag*	*Medián*	*Szórás*	*Minimum*	*Maximum*	*0-ák száma*
jac_2	3,690	0,142	0,079	0,172	0	0,967	234
jac_3	3,690	0,167	0,103	0,187	0	0,985	224
jac_4	3,690	0,187	0,123	0,197	0	1	223
cos_2	3,690	0,054	0,015	0,110	0	0,929	4
cos_3	3,690	0,081	0,032	0,134	0	0,977	4
cos_4	3,690	0,101	0,048	0,146	0	1	4
tfidf_cos	3,690	0,115	0,058	0,159	0,001	1	0

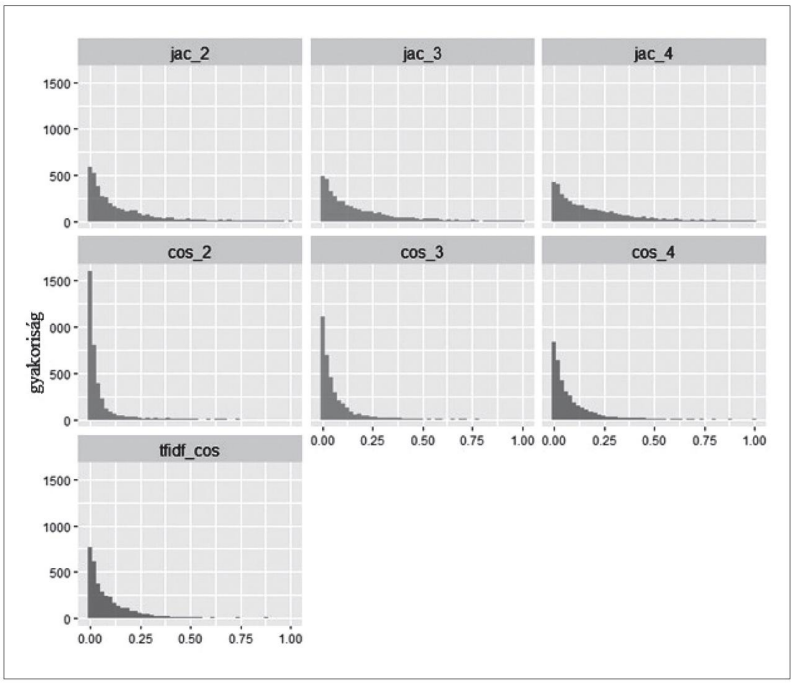
A fő kérdésnek az tekinthető, hogy melyik szövegkülönbözőségi indexet a legérdemesebb választanunk. E döntéshez egy 100 törvényből álló véletlen mintát vettünk, és közreműködőket kértünk fel a két szöveg közötti változás egy 1-től 5-ig tartó ordinális skálán való kategorizálására, ahol (1) a gyakorlatilag ugyanaz és (5) az alapvetően megváltozott. A kézi kategorizálás numerikus értékekként értelmezett változata és a Jaccard-távolságon alapuló különbözőségi indexek közötti korreláció magas volt, mindhárom index esetében 0,63 fölötti. A koszinusztávolság-alapú együtthatókkal való együttmozgás viszont kisebb, 0,45 és 0,55 közötti volt. Validációként a magasabb varianciát és a kézi kódolással való nagyobb fokú korrelációt fogadtuk el, így a 3 elemű n-gramok alkalmazása mellett döntöttük, melyeket a regressziós elemzéshez a Jaccard-indexszel vizsgáltunk. Azért választottuk az n-gram tokenizálások közül a 3-gram-módszert, mert a törvényjavaslatok szövegét komplex, hosszú dokumentumként értelmeztük.[16]

[16] Ld. https://www.cs.utah.edu/~jeffp/teaching/cs5140-S15/cs5140/L4-Jaccard+nGram.pdf



III.14. ábra. A különbözőség mérésének módszerei közötti korreláció

A függő változó kiválasztása nyomán már meghatározhattuk a referencia-mutatónk leíró statisztikai adatait. E szerint az Országgyűlés átlagosan az egyes törvényjavaslatok körülbelül egyhatodát (17%-át) módosította, 0,1-es medián értékkel. Mindez pedig azt jelenti, hogy a törvényjavaslatok fele kevesebb, mint 10%-os mértékben került módosításra az elfogadásig. Míg a változás mértéke csupán a törvényjavaslatok 7,2%-a esetében haladta meg az 50%-ot, az indexünk azt mutatja, hogy a törvényjavaslatok valamivel kevesebb, mint 94%-a módosult valamilyen mértékben. Mindezek fényében úgy tűnik, hogy bár a magyar parlament majdnem minden törvényjavaslatot módosít, a változás mértéke korlátozottnak tekinthető.



III.15. ábra. A különbözőségi mértékek hisztogramjai

A MAGYARÁZÓ VÁLTOZÓK LEÍRÓ STATISZTIKAI ADATAI

A legtöbb független változónk elérhető a CAP-adatbázisban,[17] néhányat pedig a jelen vizsgálathoz számítottunk ki. Ez utóbbiak közé tartozik a szöveg-*szakaszok (paragrafusok) száma* és a *módosító javaslatok száma*. A III.16. táblázat a változatlan független változókra vonatkozó leíró statisztikát tartalmazza. A törvényjavaslatok pontos rendeltetésének leírására két intézményi változót alkalmazunk.

[17] Az adatbázis részletes leírása az alábbi linken található: poltext.tk.mta.hu/github

III.16. táblázat. A független változók leíró statisztikája

	N	*Átlag*	*Medián*	*Szórás*	*Minimum*	*Maximum*	*Típus*
Alkotmánymódosítás	3,690	0,05	0	0,22	0	1	Dummy
Nemzetközi szerződés/ európaizált törvény	3,690	0,37	0	0,48	0	1	Dummy
Választási év	3,690	0,18	0	0,38	0	1	Dummy
Kisebbik koalíciós partner	3,690	0,12	0	0,33	0	1	Dummy
Parlamenti benyújtó	3,690	0,22	0	0,41	0	1	Dummy
Módosító javaslatok száma*	3,690	20,62	2	77,21	0	1,917	Diszkrét
Szakaszok száma*	3,690	29,23	8	61,61	2	1,596	Diszkrét
Új törvény	3,690	0,43	0	0,50	0	1	Dummy
Elfogadás időtartama (napokban)	3,690	48,64	35	51,81	1	922	Diszkrét
1994–1998-as ciklus**	496	0,13	0	0,34	0	1	Kategorikus
1998–2002-es ciklus	460	0,12	0	0,33	0	1	Kategorikus
2002–2006-os ciklus	573	0,16	0	0,36	0	1	Kategorikus
2006–2010-as ciklus	575	0,16	0	0,36	0	1	Kategorikus
2010–2014-es ciklus	857	0,23	0	0,42	0	1	Kategorikus
2014–2018-as ciklus	729	0,20	0	0,40	0	1	Kategorikus

*: A regresszióelemzésben ezen változó log-transzformációját használunk. **: A kategorikus változók esetében az egyes kategóriákat dummy változóként értelmezve használjuk.

Az *alkotmánymódosítás* változó a javaslatok két típusának leírására szolgál. Egyrészt az alkotmány tekinthető minden politikai rendszer legfontosabb jogi dokumentumának, így annak módosítása gyakran az egyszerű törvényektől eltérő, nehezített eljárásban

lehetséges. Magyarországon az alkotmány elfogadásához és módosításához az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Másrészt a sarkalatos törvények elfogadásához is minősített többségre, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatára van szükség.

A második intézményi változó a *nemzetközi szerződésekre és az európaizált törvényekre* vonatkozik, hiszen ahogyan azt a fentiekben is kifejtettük, mindezek esetében jóval szűkebb a parlament mozgástere, mint a tisztán belső jogi természetű törvények esetében. A nemzetközi szerződéseket a törvény címe alapján soroltuk be. Ez a módszer azonban nem alkalmas az európaizált törvények kategorizálására, így ezek esetében a törvényjavaslat indokolásában kerestük az uniós jogi eredetre való utalást, mivel a törvény záró rendelkezései a gyakorlatban nem mindig tartalmazták azt.

E kategóriák kezelésére egy dummy-változót vezettünk be, ahol 1 jelöli a nemzetközi szerződéseket és az európaizált törvényeket, míg 0-val azokat a javaslatokat jelöltük, amelyek nem bírtak ilyen karakterrel. A választási kampány időtartamának azonosítására a *választási év* dummy-változót alkalmaztuk. Mivel a választási kampányok Magyarországon általában a választást megelőző ősszel kezdődnek, a változó akkor vesz fel 1-es értéket, ha a törvény az őszi ülésszak kezdetétől a választás napjáig került elfogadásra, míg ha nem így történt, a változó értéke 0.

A *kisebbik koalíciós partner* változó 1 értéket vesz fel, ha a törvényjavaslat valamelyik (parlamenti képviselői számát tekintve) kisebb koalíciós partner minisztere által került benyújtásra, míg ha a legnagyobb koalíciós partner miniszterétől származik a javaslat, az érték 0. A kisebbik koalíciós partner változót a választási ciklusokra reflektáló *parlamenti ciklus* változó egészíti ki, ami a különböző ciklusok társadalmi-politikai-gazdasági környezetére való kontrollálásban is segít. Mint azt a kötet több fejezetében is bemutatjuk, a törvényhozási autonómia szemszögéből sarkalatos kérdésnek tekinthető a törvényjavaslatok *benyújtójának* személye, ezért a törvényeket e szempontból is vizsgáltuk. A parlamenti

benyújtó változó 0, ha nem parlamenti szereplő (kormány, köztársasági elnök), míg 1, ha parlamenti szereplő (képviselő vagy bizottság) nyújtotta be. [18]

Kontrolláltunk továbbá több, a javaslat benyújtásának körülményeire vagy a javaslat jellemzőire vonatkozó jellemzőre. A törvény hosszúsága kiemelkedő jelentőséggel bír, hiszen minél hosszabb egy törvényszöveg, potenciálisan annál több része módosítható. A *szakaszok száma* változó az elfogadott törvény szakaszainak (paragrafusainak) számát, míg a *hosszúság* változó az egyes törvényjavaslatok karakterszámát mutatja. Megkülönböztethetjük továbbá az új törvényeket a már létező törvényeket módosítóktól. Az *új törvény* változó értéke módosítás esetén 0, míg új törvény esetén 1.

A *módosító javaslatok száma* változó a képviselők adott törvényjavaslat módosítására vonatkozó szándékát méri, így az összes benyújtott módosító javaslat számának összegét tartalmazza, függetlenül attól, hogy azok elfogadásra kerültek, vagy sem. A változó mérésére az eredeti értékek logaritmusát használtuk a regressziós elemzésünk során, melynek oka az eredeti változó eloszlásának ferdesége (a transzformáció után az eloszlás közelít a normális eloszláshoz). Elképzelhető, hogy egy adott javaslat vitájának hosszabb időtartama több módosító javaslat benyújtásával jár együtt.

Ezért alkalmaztuk az *elfogadás időtartamát* is kontrollváltozóként, amely a benyújtástól a zárószavazás napjáig eltelt napok számát mutatja. Végül, de nem utolsó sorban alkalmazzuk a közpolitikai ún. *major topic* változót, ami a magyar CAP-kódkönyv 21 főtémakörének valamelyikébe sorolja a törvényjavaslatokat. Itt az a véra-

[18] Nyilvánvaló tény, hogy egy ellenzéki törvényjavaslat elfogadására csak a kormányzó többséggel való kompromisszumok árán kerülhet sor, így a benyújtók politikai hovatartozás szerinti csoportosításának szükségessége is felmerülhet. Ezt a kontrollváltozót azonban jelen elemzésbe nem szükséges bevonnunk, ugyanis 1994 és 2018 között elenyésző volt az ellenzéki képviselők által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok száma (ld. III.7. fejezet).

kozásunk, hogy az egyes törvényjavaslatok szövege módosulásának mértéke közpolitikai témakörönként változó, ami megmagyarázná a különbözőségi index magas varianciáját.[19]

REGRESSZIÓS ELEMZÉS

A III.17. táblázat először egy áttekintést nyújt arról, hogy a módosítási tevékenység hogyan változott a törvényjavaslatok típusaitól függően. A nemzetközi szerződések és az európaizált törvényjavaslatok az összes elfogadott törvény 37%-át teszik ki, és feleannyit módosították őket, mint az egyéb („normál") törvényeket. Az alkotmánymódosításokhoz kapcsolódó javaslatok csupán az összes törvényjavaslat 5%-át teszik ki, de átlagosan többször kerül módosításra, mint a „normál" törvényjavaslatok. Ráadásul esetükben nem csupán az átlag, hanem a szórás is magasabb értéket mutat.

III.17. táblázat. Módosítások kiterjedtsége javaslattípusonként

Típus	*Változás átlagos mértéke*	*Szakaszok átlagos száma*	*N*	*Arány az összesen belül*
„Normál" törvényjavaslatok	0,204	34,0	2129	57,7%
Nemzetközi szerződések/ európaizált törvények	0,103	20,6	1361	36,9%
Alkotmánymódosítások	0,208	40,2	183	5,0%
Emléktörvények	0,186	4,7	17	0,5%
Összesen	0,167	29,2	3690	100,0%

[19] A CAP-adatbázis számos olyan prediktort tartalmaz, amelyet bevonhatnánk a regresszióelemzésbe (pl. kormánypárti vs. ellenzéki képviselői indítványok, konkrét parlamenti bizottság, benyújtó miniszterek). Ugyanakkor ezek a változók kategorikus változók, gyakran az elemzéshez túl sok kategóriával és alacsony elemszámmal. A velük való regresszió, illetve gépi tanulási modellek lefuttatására tett kísérleteink előzetes eredményei azt mutatták, hogy ezek nem adnak túl sokat a megfelelő illeszkedéshez. Emlékeznünk kell továbbá az új Házszabály (vö. II.2. fejezet) elfogadásából fakadó összehasonlíthatósági problémára.

A III.19. táblázat a különböző zéróinflált béta-regressziók eredményét mutatja. Ahogyan azt a korábbiakban kifejtettük, a három egyenletet (átlagmodell, a zéróértékeket előrejelző modell, precíziós modell) együtt becsültük meg. A III.19. táblázat ezek közül csak az első kettő eredményeit mutatja. A várható értékek kiszámolásához 1000 visszatevéses bootstrap mintán illesztettük a modellt minden hipotézishez kapcsolható magyarázó változó esetében (ld. III.15. ábra). A modellek illesztése során az éppen vizsgált változón kívül minden más változót rögzítettünk a változó átlagánál vagy móduszánál. A modelleredményeket három változatban közöljük, melyek közül az első a törvényjavaslat jellemzőire, a második a képviselők stratégiai viselkedésére fókuszál, míg a harmadik a teljes modell.

A fő regressziós táblában (III.19. táblázat) a vizsgált változók jelentős része kapcsán azt látjuk, hogy a becsült együtthatók nem tekinthető a megadott szinten szignifikánsnak. A konkrét hipotézisek kapcsán ugyanakkor több is megerősítést nyert (ld. III.18. táblázat).

III.18. táblázat. A vizsgált hipotézisekre adott válaszok

Sorszám	*Hipotézis*	*Eredménye*
H1	A kormány által beterjesztett javaslatokat kevésbé módosítják	Megerősítve
H2	A nemzetközi szerződéseket és az európaizált törvényeket kevésbé módosítják	Megerősítve
H3	A ciklusok szignifikáns hatással vannak a módosítások mértékére	Megerősítve
H4	Az országgyűlési választást közvetlenül megelőző őszi és tavaszi ülésszakok alatt jobban módosítják a törvényeket	Elvetve

A hipotézisünkkel összhangban azt láthatjuk, hogy a kormány által benyújtott törvényjavaslatok (H1) 8 százalékponttal kevesebbet módosulnak az elfogadásig, mint a parlamenti szereplők által benyújtottak (átlagos marginális hatás a 2. modellben). Ez a hatás a kormány törvényhozásra gyakorolt jelentős befolyását támasztja

III.19. táblázat. A törvényjavaslat módosulása fokának meghatározói

	Függő változó: Különbözőségi index					
	1. modell (törvényjavaslat jellemzői)		*2. modell (képviselők stratégiai viselkedése)*		*Teljes modell*	
	átlag	*nullák*	*átlag*	*nullák*	*átlag*	*nullák*
Tengelymetszet	-1,04***	-0,01	-1,71***	-2.21***	-1.22***	0.66
	(0,05)	(0,20)	(0,05)	(0,26)	(0,07)	(0,34)
Alkotmánymódosítás	0,09	0,40			-0,01	0,42
	(0,07)	(0,28)			(0,07)	(0,30)
Nemzetközi szerződés / európaizált törvény (H2)	-0,55***	0,38*			-0,20***	-0,36
	(0,04)	(0,19)			(0,04)	(0,24)
Választási év (H4)			-0,08*	0,16	-0,06	0,34
			(0,04)	(0,17)	(0,04)	(0,19)
Kisebbik koalíciós partner			0,00	-0,26	-0,03	-0,37
			(0,05)	(0,27)	(0,05)	(0,29)
Parlamenti benyújtó (H1)			0,80***	0,58***	0,58***	-0,71***
			(0,04)	(0,16)	(0,04)	(0,20)
Módosító javaslatok száma (logaritmizált)			0,08***	-0,24***	0,10***	-0,14***
			(0,00)	(0,02)	(0,01)	(0,03)
Szakaszok száma (logaritmizált)	-0,09***	-1,64***			-0,18***	-1,73***

	Függő változó: Különbözőségi index					
	1. modell (törvényjavaslat jellemzői)		*2. modell (képviselők stratégiai viselkedése)*		*Teljes modell*	
	átlag	*nullák*	*átlag*	*nullák*	*átlag*	*nullák*
	(0,01)	(0,14)			(0,02)	(0,17)
Új törvény	-0,08*	-0,65**			-0,01	-0,64**
	(0,04)	(0,20)			(0,03)	(0,22)
Elfogadás időtartama			0,00***	-0,01*	0,00***	0,00
			(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
1998–2002-es ciklus (H3)			0,03	-2,38***	0,07	-1,69***
			(0,06)	(0,39)	(0,06)	(0,4)
2002–2006-os ciklus (H3)			-0,07	-1,51***	-0,02	-0,72*
			(0,06)	(0,3)	(0,06)	(0,31)
2006–2010-es ciklus (H3)			0,00	-1,17***	0,14*	-0,17
			(0,06)	(0,28)	(0,06)	(0,3)
2010–2014-es ciklus (H3)			-0,03	-1,18***	0,16**	-0,05
			(0,05)	(0,26)	(0,06)	(0,29)
2014–2018-as ciklus (H3)			-0,22***	-1,30***	-0,09	-0,14
			(0,06)	(0,27)	(0,06)	(0,30)
Megfigyelések száma	3690		3690		3690	
Nagelkerke R2	0,21		0,31		0,37	
Generalizált AIC	-4020,72		-4500,73		-4823,78	

Megjegyzés: ***p < 0,001, **p < 0,01, *p < 0,05. Standard hiba zárójelben.

alá, amit nem kisebbít az a tény, hogy a képviselők által benyújtott törvényjavaslatok az alacsonyabb fokú előkészítettség miatt is több módosításra szorulnak.

A nemzetközi szerződéseket átültető és az európaizált törvények (H2) szignifikánsan alacsonyabb mértékben módosultak, mint az egyéb törvények. A változás valószínűsége azonban nem különbözik szignifikánsan az egyéb törvényektől. A változás hiányának becsült valószínűsége körülbelül 1,5 százalékponttal magasabb a nemzetközi szerződések és európaizált törvények esetében, mint a belföldi tárgyú törvényeknél.

A különböző *választási ciklusokban* (H3) eltérően alakul a képviselők módosító tevékenysége, ám az időben előrehaladva nem rajzolódik ki világos trend. A változás foka lényegesen magasabb a 2006–2010-es és 2010–2014-es ciklusban, mint a referenciául választott 1994–1998 időszakban. A 2006–2010 közötti ciklusban törékeny volt a kormánykoalíció, súlyos gazdasági válság sújtotta az országot, majd a következő ciklusban az új kormány kétharmados többséget szerzett, és addig nem látott számú törvény került elfogadásra. Ugyanakkor a változás hiányának valószínűsége szignifikánsabb alacsonyabb az 1998–2002 közötti és a 2002–2006 közötti ciklusban, mint a referenciául választottban (1994—1998).

Ha egy pillantást vetünk az ún. esélyhányadosra (ld. III.20. táblázat), ahol a becsült marginális várható értékek páronkénti egyenlőségét vizsgáljuk a választási ciklusokban, látszik, hogy a 2014–2018-as és a 2002–2006-os ciklushoz tartozó értékek az átlagosnál alacsonyabbak. Mindezek alapján arra juthatunk, hogy a 2006–2010-es és a 2010–2014 közötti ciklus kivételesnek számít, és ezekben – sok más változót is figyelembe véve – a képviselők módosító tevékenysége a szokásosnál magasabb volt.

A többi hipotézishez kapcsolható magyarázó változóval szemben a *választási év* változó nem nyújt magyarázatot egyik vizsgált szempontra (átlagos változás; a változás teljes hiánya), a képviselők tehát nem módosítják a javaslatszövegeket a szokásosnál jobban szavazatszerzési stratégiájuk részeként.

III.20. táblázat. Az egyes választási ciklusok alatt megfigyelt változás marginális várható értéke közötti különbségek

	esély-hányados	*SE*	*z-hányados*	*p-érték*
1994–1998 / 1998–2002	0,931	0,056	-1,19	0,84
1994–1998 / 2002–2006	1,016	0,058	0,28	1,00
1994—1998 / 2006–2010	0,871	0,051	-2,35	0,18
1994–1998 / 2010–2014	0,856	0,048	-2,77	0,06
1994–1998 / 2014–2018	1,099	0,066	1,57	0,62
1998–2002 / 2002–2006	1,091	0,063	1,51	0,66
1998–2002 / 2006–2010	0,936	0,055	-1,12	0,87
1998–2002 / 2010–2014	0,919	0,053	-1,46	0,69
1998–2002 / 2014–2018	1,180	0,068	2,86	0,05
2002–2006 / 2006–2010	0,858	0,047	-2,79	0,06
2002–2006 / 2010–2014	0,842	0,044	-3,30	0,01
2002–2006 / 2014–2018	1,082	0,057	1,48	0,68
2006–2010 / 2010–2014	0,982	0,048	-0,37	1,00
2006–2010 / 2014–2018	1,261	0,067	4,33	0,00
2010–2014 / 2014–2018	1,284	0,063	5,08	<,0001

Megjegyzés: A kiemelt párok esetén szignifikáns különbséget (legalább 10%) figyelhetünk meg.

A kontrollváltozók közül több is szignifikáns hatást gyakorolt a módosítások kiterjedtségére. Minél magasabb az adott törvényjavaslathoz az egyéni képviselők által *benyújtott módosító javaslatok száma*, annál valószínűbb, hogy a javaslat módosul (függetlenül attól, hogy elfogadták vagy elutasították őket). Ez a változó szignifikánsnak tekinthető a konstans modellben és a nulla értékeket előrejelző modellben is. Nem bizonyosodott be, hogy az új törvényjavaslatokat kevésbé módosítanák, mint a *már létező törvényt módosítani szándékozó javaslatot*, ugyanakkor feltevésünkkel össz-

hangban az látható, hogy a változás valószínűsége sokkal valószínűbb előbbiek esetében.

Az *alkotmánymódosítások* esetében viszont nem találunk különbséget a változás mértéke vagy valószínűsége tekintetében. Kontrolláltunk a parlamenti tárgyalás tartalmára. Nem meglepő módon azt láthatjuk, hogy minél hosszabb a javaslat tárgyalása, annál kevésbé valószínű, hogy az nem módosul, és annál nagyobb a változás mértéke. A javaslatok a *szakaszok számával mért hosszának* viszont szignifikáns hatása van a változás hiányának a valószínűségére és a változás mértékére is. Végezetül a különböző szakpolitikai területekért felelős miniszterek párthovatartozása (kisebbik koalíciós partner) nem jár az irományok módosulását érintő hatással.

Következtetések

Jelen fejezet fő célja a törvényjavaslatok parlamenti módosítási mértékének meghatározása, valamint azt ezt befolyásoló tényezők vizsgálata volt. Az Országgyűlés törvényjavaslatokat befolyásoló tevékenységét a javaslatok benyújtáskori és elfogadáskori szövegének összehasonlításával ragadtuk meg. Ez a módszer lehetőséget biztosított arra, hogy a szakirodalomban elsőként kvantitatív elemzést végezzünk az Országgyűlés jogalkotási hatalma kapcsán. Az empirikus irodalommal összhangban több hipotézist is felállítottunk, amelyeket az 1994 és 2018 közötti hat parlamenti ciklusra vonatkozó összes elfogadott törvényjavaslatot (3690 darabot) tartalmazó adatbázisunkon teszteltünk.

Első megállapításunk az volt, hogy a képviselők a benyújtott törvényjavaslatok igen magas arányát, több, mint 90%-át módosítják legalább minimális mértékben. A szövegeltérési mérésünk azt mutatja, hogy a vizsgált törvények szövege átlagosan 17%-ban módosult a benyújtástól az elfogadásig. A medián értéke jóval alacsonyabb volt az átlagnál (10%), amiből arra következtettünk, hogy a javaslatok jelentős része csupán kis mértékben módosult. Ugyan-

akkor, ha abból a feltételezésből indulunk is ki, hogy ezek a javaslatok gyakran csupán nyelvhelyességi, helyesírási szempontokra vonatkoznak, a „valóban" módosított törvények aránya még mindig magasnak tekinthető.

Hipotéziseink vizsgálata azt mutatta, hogy néhány intézményi tényező alapvetően befolyásolja a javaslatok módosítását, legyen szó a beterjesztő típusáról vagy a törvényjavaslat nemzetközi vonatkozásairól. A választási ciklusok sajátosságai (s vele az egyes kormányok összetétele és parlamenti ereje) szintén érdemben befolyásolták a törvényjavaslatok módosítását. Összességében megállapíthatjuk, hogy törvényjavaslat és törvényjavaslat nem indul azonos esélyekkel a változatlan szövegű elfogadás felé, s ennyiben az Országgyűlésnek legalább részlegesen megvan a hatalma arra, hogy befolyásolja a jogalkotást. Ugyanakkor további vizsgálatot igényel az, hogy e hatalom mennyire formális – mennyire a kormány „ügynökeiként" lépnek fel a képviselők és bizottságok – és mennyire valódi, azaz mennyire voltak képesek a rendszerváltás után (az elsősorban kormánypárti) frakciók és képviselők saját akaratukat érvényesíteni a kormánnyal szemben.

A későbbiekben érdemes lehet a kutatást tovább folytatni, és új változókat bevezetni, úgy mint a törvényjavaslat fontosságát vagy a kormány által benyújtott törvényjavaslatok előkészítettségének alaposságát. Ezek a változók ugyanis segítséget nyújtanának a kutatásnak a törvényjavaslatok parlamenten kívüli jellemzőire való kiterjesztésére, ami egy robusztusabb modell előállításához és még egyértelműbb következtetésekhez vezethetne. Érdemes lesz továbbá a jelentéktelen mértékben módosított törvényeket aszerint megkülönböztetni, hogy a módosítás jogtechnikai vagy helyesírási hibák kijavítására szolgált, avagy sem. Az ilyen vizsgálatokhoz ugyanakkor már mélyebb nyelvtani és filológiai elemzésre is szükség lehet.

III.4. A „FRAKCIÓKORMÁNYZÁS" MINT DE FACTO RENDELETI KORMÁNYZÁS

Sebők Miklós – Artner Zsófia

Barankovics István, a KDNP 1944-ben alapított elődjének, a Demokrata Néppártnak néhai alapítója egy 1947-es felszólalásában arra hívta fel a figyelmet, hogy a parlament törvényalkotó szerepét nem szabad „üres formasággá züllesztení".[1] A beszédben Barankovics sérelmezte, hogy a minisztertanács (azaz a kormány) monopolizálta a jogalkotást, melyet a demokráciát fenyegető súlyos veszélyként azonosított:

> „A diktatúrás szándékok rendszerint mindenütt rangrejtve járnak és e rangrejtve járó szándékok sokszor a demokratikus formaságok között elég ügyesen tudják egy ideig elbújtatni a diktatúrás lényeget. […] (A fasizmusra épülő) rendszereknek tudniillik egyik általános jellegzetességét éppen abban lehet felismernünk, hogy a parlament szuverén törvényalkotó szerepét puszta formasággá züllesztették, és ha a törvényhozó testületet formálisan nem is szüntették meg, a törvényalkotás gyakorlati jogát fokozatosan maradéktalanul a kormányra ruháztatták, elannyira, hogy a kormány, illetve a kormányfő diktatórikusan intézhette az ügyeket, tehát a törvényalkotó hatalom már nem is a népnél, nem is a törvényhozásnál, hanem tényleg és teljesen a törvényhozó által egyszer kijelölt főnöknél maradt."

[1] Barankovics István: A rendeleti kormányzás veszélyeiről című felszólalása. Országgyűlési Napló, 1947. I. k. 703–721.1 https://barankovics.hu/az-alapitvanyrol/nevadonk/beszedek-irasok/barankovics-istvan-a-rendeleti-kormanyzas-veszelyeirol

A teljes beszéd az ún. rendeleti kormányzás és ennek következményeinek általános leírását adja a népszuverenitás csorbulásától a hasznos viták kizárásáig és a hatalmi ágak elválasztásának megszüntetéséig. Az ilyen és ehhez hasonló kritikák a kormány jogalkotási túlhatalmával szemben a magyar eszmetörténet vissza-visszatérő toposzaivá váltak, ami persze nem akadályozta meg a mindenkori kormányokat a legváltozatosabb politikai rezsimekben, hogy éljenek a rendeleti kormányzás biztosította lehetőségekkel (egészen 2020-ig, ld. e kötet Epilógusát).

Bár első ránésére a népszuverenitásra építő és parlamentáris kormányzati rendszert meghonosító 1990-es rendszerváltás új szabályrendszere korlátozta a rendeleti jogalkotás lehetőségét, valójában továbbra is megmaradt a végrehajtó hatalom lehetősége arra, hogy – formálisan vagy informálisan, de – korlátozza a törvényhozás jogalkotással kapcsolatos jogait. Erre ugyanis számos alkotmányos lehetőség maradt, még akkor is, ha figyelmen kívül hagyjuk a különleges jogrendnek[2] a legtöbb nyugati demokráciában meglévő klauzuláit.

A jogalkotás normál menetében a kormánytöbbség számára rendelkezésre állt ugyanis – legalább elméleti lehetőségként – a de jure rendeleti kormányzás: a törvények mennyiségének és részletességének minimalizálása, mely szabályozási hiányokat delegált jogalkotással (több és „magasabb" elvontsági szintű kormányrendelettel stb.) mindig lehet kezelni. A második lehetőség a de facto rendeleti kormányzás, mely a gyakorlatban a parlament formális részvétele mellett, s így a parlamentarizmus látszatának fenntartásával tölthetett be hasonló funkciót.

A de jure rendeleti kormányzással, azaz a törvények és a rendeletek közötti szabályozási „munkamegosztással" e kötet IV.2. fejezetében foglalkozunk. Általánosságban megállapítható ugyanak-

[2] Barankovics István felszólalása a rendeleti kormányzás veszélyeiről 1947. október 30-án. Országgyűlési Napló, 1947. I. k. 705. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1947_01/?pg=356&layout=s&query=diktat%C3%BAr%C3%A1s%20sz%C3%A1nd%C3%A9kok

kor, hogy e kötet elemzései arra engednek következtetni, hogy a de jure rendeleti kormányzás kevésbé érvényesült (gondoljunk csak a „mindent törvényekkel akarnak szabályozni" típusú kritikákra, ld. II.1. fejezet). Ezzel éppen ellentétes a helyzet – legalábbis bizonyos időszakokban – a de facto rendeleti kormányzás esetében, melynek egyik eklatáns példája a rendszerváltás után a 2010-től kezdődő parlamenti ciklus „frakciókormányzásként" azonosított gyakorlata.

Frakciókormányzásnak nevezzük azt a hatalommegosztási gyakorlatot (minderről bővebben ld. Sebők 2014),[3] melynek alkalmazása során a törvényjavaslatok beterjesztői az elfogadott törvények többsége esetében a kormánypárti frakciók egyéni képviselői (s nem a kormány tagjai, a bizottságok, a köztársasági elnök vagy más, erre törvény, illetve a házszabály által jogosultnak tekintett személy vagy intézmény). Bár a frakciókormányzás jelenségét a jelen fejezet egyik szerzője már értékelte a második Orbán-kormány időszakára vonatozóan (Sebők 2012), azonban szisztematikus politikatudományi magyarázata máig várat magára.

E téma kapcsán a jelen, valamint az ezt követő két fejezetben két kutatási kérdést vizsgálunk. Egyfelől leíró statisztikai eszközökkel elemezzük, hogy a rendszerváltás után melyik időszakban érvényesült a – fenti definíció szerinti – frakciókormányzás. Másfelől egyes irományok elfogadásának folyamatát vizsgálatával feltárjuk, hogy milyen szándékok vezették – alapesetben a törvényjavaslatok többségét egyeztető és megszövegező – minisztériumokat és a kormányt a törvényelőkészítés folyamatának kikerülésére. A három fejezetből álló gondolatmenet során e rövid fejezet elsődleges feladata a frakciókormányzás konceptualizálása és a következő két fejezetben elvégzett empirikus vizsgálódás kereteinek kijelölése.

[3] Bár a hatalommegosztás egy átfogó fogalom, mely kiterjed a nép és a képviseleti intézmények közötti hatalmi viszonyokra (vö. népszavazás és képviseleti kormányzás), valamint a hatalmi ágak elválasztásához kapcsolódóan a jogalkalmazásra (bíróságok) is, e helyt alapvetően a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti erőegyensúlyra utalva használjuk.

FOGALMI ALAPOK

Bár nem feltétlenül a rendeleti kormányzás összefüggésében, de a 2010 utáni időszakban a frakciókormányzás fogalma a politikával hivatásszerűen foglalkozó csoportok körében mindenképpen bevettnek volt tekinthető.[4] Egyaránt utal rá így ellenzéki közpolitikai dokumentum,[5] politikai elemzői interjú[6] és ismeretterjesztő tanulmány.[7] Mint említettük a frakciókormányzás egy olyan kormányzati stílus, mely *formálisan* (pusztán a törvényjavaslatok benyújtója szerint) egyes törvényhozási szereplőket értékel fel a jogalkotásban a végrehajtó hatalommal szemben. Ugyanakkor (mint alább bemutatjuk) a frakciókormányzás *magyarországi gyakorlata* fényében nehezen állíthatnánk, hogy az valamilyen hatalmi átrendeződés jele lenne a végrehajtó hatalom, közelebbről a miniszterelnök személye által meghatározott kormányzati főhatalom rovására.

Ennyiben a frakciókormányzás esetében egy paradox fogalomról beszélhetünk, melynek megértése további elméleti tisztázást tesz szükségessé. A rendeleti kormányzás a törvényhozó és végrehajtó

[4] A frakciókormányzás természetesen nem az egyetlen, a rendeleti kormányzás fogalmához kapcsolódó jelenség volt a magyar jobboldal centralizáló történeti hagyományait nyíltan felvállaló Fidesz-kormányok részéről (vö. Turbucz 2007). Így például az arra irányuló törvénymódosítás, hogy külön parlamenti felhatalmazás nélkül lehessen egy elfogadott költségvetési törvényen módosítani, egyértelműen a rendeleti kormányzás felé tett lépésnek tekinthető. Itt a rendeleti kormányzás. *Népszava*, d.n. https://nepszava.hu/1089089_itt-a-rendeleti-kormanyzas; Költségvetési vita: egyre kisebb a képviselők szerepe. *Magyar Narancs*, 2017.06.16. https://168ora.hu/itthon/koltsegvetesi-vita-egyre-kisebb-a-kepviselok-szerepe-4728

[5] „Szakítani kell tehát a személyre szabott jogalkotással és az eljárási garanciákat mellőző, egyéni indítványokkal való »frakciókormányzás« gyakorlatával egyaránt!" LMP: Antikorrupciós 12 pont – 2.0. (Ökopolitikai Közpolitikai Tanulmányok 2.) https://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2018/03/371971524-LMP-Antikorrupcios-12-pont-pdf.pdf

[6] Készült Orbán a Sándor-palotába? *168 óra*, 2012.04.25. https://168ora.hu/itthon/keszult-orban-a-sandor-palotaba-68455

[7] Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015 június. http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2015/2/01_Magyarorszag_kormanyzasa_2010–2014.pdf

hatalom közötti viszony egy sajátos esete, melyben a végrehajtó hatalom – és még inkább az élén álló politikai vezető és stratéga – jogalkotással kapcsolatos dominanciája (*executive dominance*) valójában teljessé válik. Egy első megközelítésben Lijphart (2012: 105) a többségi elvre épülő demokráciákkal határozza meg a végrehajtó hatalom dominanciáját (szemben a konszenzusos demokráciákkal, ahol kiegyensúlyozottabb a két hatalmi ág viszonya). Lijphart ugyanakkor a kormányok hivatali idejével („tartósságával") méri a végrehajtó hatalmi dominanciát, ami közel sem biztosít teljes képet a hatalmi egyensúlyról.

Ezzel szemben Shugart és Mainwaring (1997: 41) az elnöki rendszerekben az elnöki hatalom három forrását határozza meg, melyek közül kettő közvetlenül alkalmazható a parlamentáris rendszerek végrehajtó hatalmára is (a harmadik az elnök közvetlen választáson elnyert személyes legitimációja – erre visszatérünk). Így egyfelől a miniszterelnököknek kiterjedt jogköre van a „proaktív" jogalkotásra (rendeletekkel), másfelől pedig támaszkodhatnak az őket támogató törvényhozási frakciókra. Ez a megközelítés véleményünk szerint jobban illeszkedik a hatalmi ágak között egyensúly dinamikus jellegéhez, mint Lijphartnak a kormányok életciklusára építő felfogása (ld. még Tsebelis 2009 kritikáját).

Mindemellett jobban lehet magyarázni e keretben a két hatalmi ág sok országban végbement hierarchikus (a miniszterelnök/elnök számára kedvező) „fúzióját" (Shugart 2006), avagy a prezidencializálódás jelenségét (Körösényi 2006). Ahogy a rendszerváltáskori pártrendszerek átalakultak, majd új formában stabilizálódtak a kelet-közép-európai régió számos országában – kiegészítve olyan hatásokkal, mint az uniós csatlakozás – a korábbi törvényhozási dominanciát a végrehajtó hatalom dominanciája váltotta fel (Kopecký 2004). Ez az általános trend a 2000-es, 2010-es évek esetében is nyilvánvalóan érvényes, még akkor is, ha megállapítjuk, hogy a 2006 utáni időszakban a koalíciós viták majd a kisebbségi kormányzás ettől az általános képtől eltéréseket is mutatott (Ilonszki & Jáger 2013). A prezidencializálódó parlamentáris rendszerekben ugyan-

akkor végső soron a harmadik fent említett elem, a vezér személyes legitimációja is, ami szintén erősen érzékelhető.

E fúzió a 2010 utáni Orbán-kormány esetében jelentős részben kimerítette azokat a lehetőségeket, melyekkel a kormányzati hatalmi központ a rendeleti kormányzás szélső értéke felé tolhatta a jogalkotás módját. A 2010 után már a pártszervezetekkel teljesen összeforrt kormánypárti frakciószervezetek egységes politikai- és kommunikációs stratégia mentén folytatták munkájukat, s a korábban minden ciklusra jellemző kormánypártok közötti (vagy pártokon belüli) viták a nyilvánosságból szinte teljesen eltűntek. Másfelől a kétharmados parlamenti többséget eredményező 2010-es választási eredmény a Fidesz–KDNP-t felszabadította a korábban (bizonyos minősített többséget igénylő törvények és kinevezések esetében) meglévő ellenzéki egyeztetési kényszer alól.

Ezen a ponton már csak a parlamenti eljárásokra, illetve a *végrehajtó hatalomra magára* vonatkozó szabályok jelentettek korlátot a társadalmi érintetti csoportokkal és a törvényhozással (ellenzékkel) való egyeztetési eljárások kapcsán. Itt egyfelől felhasználták a parlamenti játékszabályokat a kormányzati dominancia további erősítésére (ld. pl. a Házszabály módosításával a módosító javaslatokról szóló ún. részletes vita plenáris ülésen való megtartásának megszüntetését – minderről bővebben ld. a II.2. fejezetet),[8] másfelől kiaknáztak egy csak a teljes hatalmi fúzió mellett sikerrel alkalmazható lehetőséget. Ez a lehetőség az egyéni képviselői indítványokhoz kapcsolódott.

A parlamentáris rendszerekben megszokott elveknek megfelelően a magyar alkotmányos szabályok (közelebbről az Alaptörvény 6. cikk (1), illetve a Házszabály 31. § (2)) szerint a köztársasági elnök, a Kormány, valamint az Országgyűlés bizottságai és képvise-

[8] Ez – a későbbi, 2014-es szigorítások ellenére – megnyilvánult a kivételes és sürgős tárgyalás alkalmazásának gyakoribbá válásában. „2013-ban benyújtott és ki is hirdetett törvények között 20 van, amelyeket egy hét vagy annál rövidebb idő alatt fogadtak el, köztük 5 esetben a lehető legrövidebb idő, két nap alatt." (Szabó 2014)

lői jogosultak törvényjavaslat benyújtására (a köztársasági elnök, a kormány és az országgyűlési bizottságok mellett).[9] Rájuk ugyanakkor nem vonatkozik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX törvény (Jat.) számos részletes rendelkezése, amelyek például a hatásvizsgálat és a közigazgatási egyeztetés kapcsán érvényesek. Mindemellett „A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről" szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.) hatálya kifejezetten csak a „miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek" véleményezésére terjed ki.

Ahogy azt Varsányi (2014) áttekintése bemutatja, „az országgyűlési képviselők által benyújtható törvényjavaslatok vonatkozásában sem a Jat., sem más szabály nem rendelkezik arról, hogy kinek a feladata a hatásvizsgálatot elvégezni".[10] Másfelől a „Jet. hatálya csak a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésére terjed ki [1. § (1) bekezdés], más jogszabály-előkészítők, így az országgyűlési képviselők által előkészített és előterjesztett törvényjavaslatokra nem".[11] Ezen a ponton az olyan, egyéni kép-

[9] Ez a szabályozás 1994 óta fennáll (ld. a Házszabály korábbi szövegét: 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, 85. §.).

[10] „Ha az országgyűlési képviselő által benyújtott törvényjavaslat esetén úgy is értelmezzük a Jat. 17. § (1) bekezdését, hogy az országgyűlési képviselő a jogszabály előkészítője, tehát elvileg neki kell gondoskodnia az előzetes hatásvizsgálat elvégzéséről, – a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet, önkormányzati rendelet előkészítésével ellentétben – akkor sem rendelkezik kifejezett szabály arról, hogy az előzetes hatásvizsgálat eredményéről az Országgyűlést – és ezáltal a nyilvánosságot – tájékoztatnia kellene."

[11] „Márpedig ezek hatásukat tekintve a gyakorlatban legalább ugyanolyan súlyú politikai, társadalmi, gazdasági, pénzügyi stb. viszonyokat érinthetnek, mint a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített tervezetek. A képviselők által benyújtott törvényjavaslatokkal kapcsolatban természetesen felvethető, hogy ezek az Országgyűlés honlapján közzétételre kerülnek, a képviselők e-mail címe nyilvános, tehát az érintett személyeknek, szerveknek, illetve szervezeteknek elvileg lehetőségük van a javaslatok megismerésére és véleményüknek a döntéshozókhoz történő megküldésére. Ez a tény részben enyhíti a problémákat, azonban az általános egyeztetés keretében a tervezettel együtt közzé kell tenni az előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját is [Jet. 8. § (3) bekezdés], továbbá a törvény olyan mechanizmust intézményesít, amely révén törvénytervezet esetén az Országgyű-

viselők által benyújtott törvényjavaslatok esetében, melyeket kivételes és/vagy sürgős eljárásban fogad el a parlament, a jogalkotás minőségét szavatoló legfontosabb eljárási elemek (társadalmi egyeztetés, hatásvizsgálat, az érdemi plenáris és a módosító indítványokról szóló vita lehetősége) nem érvényesülnek.

Ezen a ponton már nem a közéleti vitákban gyakran emlegetett átmenetről van szó, mely a munkaparlamentből a vitaparlament felé vezet. E szabályok kihasználása lehetővé teszi, hogy a szabályozási elképzelés megszületésétől számítva néhány nap alatt – extrém esetben, rövidebb szövegnél akár egy napon belül – a törvényjavaslat eljusson a kihirdetésig és hatályba léptetésig. A különleges jogrend idején ez akár össze is egyeztethető a minőségi jogalkotás általános kritériumaival. A parlamentáris rendszerekben szokásos normál jogalkotás esetében ugyanakkor egyértelműen anomália, hiszen a demokratikus jogalkotás olyan alapelvei kérdőjeleződnek meg, mint az átláthatóság és a kiszámíthatóság, miközben a népképviselet elve is csorbul, hiszen a képviselőknek nincs módjuk érdemben mérlegelni vagy módosítani a javaslatokat (sőt, szűk időkeretes viták esetében még elemi szinten megtárgyalni sem). Ugyanakkor formális értelemben nem beszélhetünk rendeleti kormányzásról, mert (1) még a rendeletek esetében is érvényesek a Jat. és a Jet. szabályai, illetve (2) nem a kormány, hanem a parlamenti kormánytöbbség dönt a jogszabály megalkotásáról.

Politikatudományi szempontból ugyanakkor e formális keretek csak a kulisszáit jelentik a prezidencializálódás és a végrehajtó hatalmi dominancia teljessé válásának. A parlamenti kormánytöbbséget irányító politikai hatalom ezen eljárások alkalmazásakor

---

léshez történő benyújtást megelőzően kvázi „egy ablakos" megoldással [Jet. 9. § (1) bekezdés] eljuthat a vélemény az előkészítőhöz, feldolgozásra kerül és valamiféle visszacsatolás, illetve a nyilvánossággal történő megosztás is elő van irányozva [11. § (1)-(2) bekezdés]. Az általános egyeztetés tehát potenciálisan a megismerhető információk köre, a vélemények eljuttatása, azok feldolgozása és nyilvánossága szempontjából is többletlehetőséget biztosítana, mint a képviselőkkel történő levelezés, ezért az utóbbi nem váltja ki teljes mértékben az előbbi hiányát."

nem tartja szükségesnek az említett minőségbiztosítási garanciák érvényesítését: „jóindulatú diktátorként" azt feltételezi, hogy a döntéshez szükséges információk birtokában van, a döntéshez eredeti – általános, de például nem választási ígérethez kapcsolódóan a konkrét esethez kapcsolódó – felhatalmazására építve nem kell konszenzust teremtenie politikai vagy társadalmi szereplőkkel, s a fentiek miatt hatékonyságcsökkentő lenne más eljárási formák alkalmazása. Ezen a ponton a hatalmi ágak elválasztásának klaszszikus feltevése értelmetlenné válik, a miniszterelnök az egységes, organikus állam vezetőjeként (Sebők, 2017) érvényesíti akaratát (mely képet az Alkotmánybíróság jogköreinek korlátozása és kizárólag a kormánypártok által jelölt tagok megszavazása teszi teljessé).

Ennyiben a de jure feltételekkel szemben de facto értelemben a kissé félrevezetően frakciókormányzásként meghatározott jelenség mégis elsősorban a rendeleti kormányzás egy – mint láttuk: extrém – formája, nem pedig a törvényhozás hatalmi pozíciójának erősítésére irányuló törekvés. A fejezet második felében így arra koncentrálunk, hogy milyen tényezők vizsgálatával lehet (1) meghatározni a frakciókormányzás mint rendeleti kormányzás érvényesülését, valamint (2) hogyan lehet mérni ennek a jogalkotás minőségére gyakorolt hatását.

A FRAKCIÓKORMÁNYZÁS EMPIRIKUS VIZSGÁLATÁNAK LEHETŐSÉGEI

Miután a fentiekben a politikatudományi irodalom fényében értelmeztük a frakciókormányzás jelenségét, az első empirikus kutatási kérdésünk arra irányul, hogy mikor érvényesült ez a jelenség a rendszerváltás utáni Magyarországon. Az egyéni képviselői indítványok 2010 és 2014 közötti – a korábbi ciklusok átlagához mérten – kiemelkedő arányát már a jelen kötet előtt is több elemzői anyag és tudományos tanulmány is rögzítette (ld. a Policy Agenda 2018-

as elemzését vagy Gyulai 2015: 145–46 tanulmányát).[12] A következő két fejezetben egy, az e kutatásoknál részletesebb adatbázisra építő empirikus elemzést adunk közre, mely az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontban zajló magyar Comparative Agendas Project (CAP) adataira, valamint az egyes törvényjavaslatok tárgyalását mélyebben bemutató kvalitatív esettanulmányokra épít.[13]

Az adatbázis az 1990 és 2018 közötti ciklusok elfogadott törvényjavaslatai kapcsán közöl számos változóra kiterjedő információt. A benyújtók szerinti bontásban elemeztük az elfogadott törvényjavaslatokat ciklusonként, valamint a 2010 és 2014 közötti ciklus esetében éves szinten is. A képviselők esetén külön közöltük az ellenzéki, illetve közös kormánypárti-ellenzéki javaslatokat is, hiszen e két csoport sikeres indítványai nyilvánvalóan nem kapcsolódnak a frakciókormányzás fogalmához. Az első lépésben az adatbázisunkat megtisztítottuk a teljes állomány átlagosan 28%-át kitevő nemzetközi szerződésektől, mivel ezek száma független az általunk vizsgált jelenségtől (mely a kormánytöbbség saját kezdeményezéseire vonatkozó törvényalkotási stratégiájára irányul).

A III.21. táblázat áttekintést ad az elfogadott törvények így meghatározott mintájáról. A négy benyújtó típus közül a továbbiakban a köztársasági elnököt nem tárgyaljuk, ugyanis a mindenkori államfők mindössze egy elfogadott javaslatot jegyeztek.[14] A rendszerváltás utáni első hét ciklus elfogadott törvényeinek száma – a nemzetközi

[12] A Policy Agenda 2018-as elemzése elérhető: https://policyagenda.hu/elemzesek/2018/parlamenti-evkezdet-az-ujabb-ketharmad-birtokaban/.

[13] Comparative Agendas Project: Törvények (1790–2018) és törvényerejű rendeletek (1949–1989). https://docs.google.com/spreadsheets/d/1VyAcNMzjewVbcZLKtJGIeMDlePLqa0gZyu3tFn5UhNQ/edit#gid=0

[14] Ez Göncz Árpád 1991-ben benyújtott „A közkegyelem gyakorlásáról" című törvényjavaslata volt (1991. évi V. törvény). Mindemellett az 1994 előtt érvényes Házszabály értelmében egy további törvényt jegyzett Szabad György, az Országgyűlés elnöke (1990. évi XXVIII. törvény „Az 1956 októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról"). Mindezeken kívül csak a kormány, a bizottságok és a képviselők nyújtottak be sikeres törvényjavaslatot. Ide tartozó technikai megjegyzés még, hogy az 1990–1994-es ciklusban a kormány, ezt követően a kormány egyes miniszterei nyújtottak be elfogadott törvényjavaslatot.

szerződések kiszűrése után – 3196 darab. Ezek 73%-át a kormány nyújtotta be, 23%-a egyéni képviselő(k) indítványa volt, míg a fennmaradó 4% a bizottságok nevéhez fűződött. A törvényhozáshoz kapcsolódó két benyújtó típus együttes aránya így 27%-os. Az adatokból az is világossá válik, hogy az elfogadott egyéni képviselői indítványok aránya a teljes törvényállományhoz képest messze a 2010–2014-es ciklusban volt a legnagyobb (41%), melyet a 2014–2018-as időszak követ 29%-kal. A második Orbán-kormány 269 elfogadott egyéni indítványa ráadásul nagyságrendileg megfelel a rendszerváltást követő első négy ciklus összesített számának.

III.21. táblázat. Áttekintés az elfogadott törvényjavaslatokról

Ciklus	*Bizottság*	*Képviselő*	*Kormány*	*Összesen*	*Parl. arány*	*EK* arány*
1990–1994	26	51	311	391	19,7%	13,0%
1994–1998	10	53	324	388	16,2%	13,7%
1998–2002	21	41	222	284	21,8%	14,4%
2002–2006	17	86	332	435	23,7%	19,8%
2006–2010	23	90	319	432	26,2%	20,8%
2010–2014	20	269	412	701	41,2%	38,4%
2014–2018	17	148	400	565	29,2%	26,2%
Összesen	134	738	2320	3196	27,3%	23,1%

Megjegyzés: *Egyéni képviselői javaslat. Nemzetközi szerződések nélkül.

Figyelemreméltó az az adat is, mely a kormány 412 törvényt számláló saját jogalkotási teljesítményére vonatkozik ebben az időszakban. Ez ugyanis nagyságrendileg megfelel a korábbi ciklusok – egy kivétellel – 310–320-as tartományban mozgó számainak. Úgy is lehetne tehát érvelni, hogy a kiugróan magas, 242 elfogadott indítványra rugó egyéni képviselői aktivitás a kétharmados parlamenti mandátumaránnyal dolgozó kormánytöbbség rendszerátalakító tevékenységéhez fűződik (hogy ez az állítás szubsztantív értelemben is tartható, arra a következő két fejezetben bőségesen hozunk példákat).

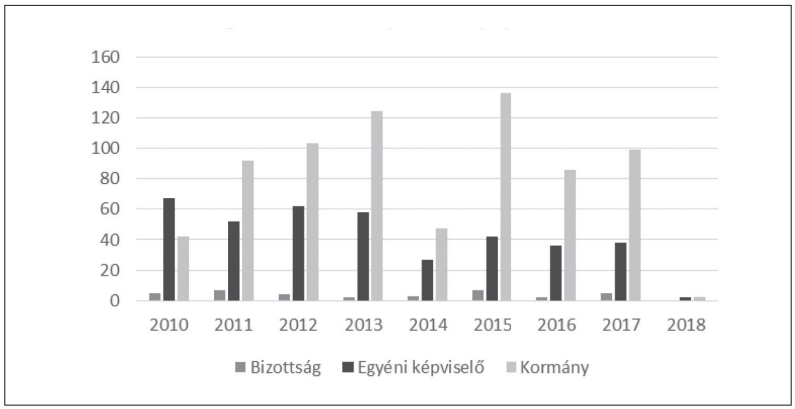
A frakciókormányzással kapcsolatos tézis második feltétele az volt, hogy az elfogadott egyéni képviselői indítványok a kormánypárti képviselőktől érkezzenek. A III.22. táblázat megerősíti ezt a feltételt, valamint a feltétel relevanciáját is. Mint látható, a rendszerváltás után az elfogadott egyéni képviselői törvényjavaslatok jellemzően a kormány által jegyzett hasonló indítványok 10–20%-át tették ki. Ezen belül ugyanakkor számottevő részt képviseltek az ellenzékkel közös, vagy kizárólag ellenzéki képviselők által benyújtott javaslatok. Ez a trend az első Orbán-kormány idején már megtört (csak négy ilyen javaslat volt), míg 2010 és 2014 között minimálisra (3) csökkent.[15]

III.22. táblázat. Az egyéni képviselők által benyújtott elfogadott törvényjavaslatok

	Egyéni képviselői (EK) javaslatok megoszlása			*EK kormány/ kormány*
Ciklus	*EK – kormánypárti*	*EK – közös*	*EK – ellenzéki*	
1990–1994	30	6	15	9,6%
1994–1998	39	7	7	12,0%
1998–2002	37	2	2	16,7%
2002–2006	68	10	8	20,5%
2006–2010	48	27	15	15,0%
2010–2014	266	0	3	64,6%
2014–2018	142	5	1	35,5%
Összesen	599	55	50	27,2%

Másfelől a frakciókormányzás empirikus vizsgálata során fontos a kormánypártiság feltétele, amire rávilágít a 2006 és 2010 közötti időszak 40 fölötti ellenzéki részvétellel elfogadott javaslata. Ezek

[15] Két viszonylag rövid LMP-s módosító javaslatról van szó – az egyik a családi napközikre, a másik a szabálysértésekre vonatkozott, míg a harmadik, jobbikos javaslat – a nemzet sportolóival kapcsolatos szabályokat pontosította.



III.16. ábra. Az elfogadott törvények benyújtók szerint

egy része valódi kormány–ellenzék együttműködés,[16] míg egy másik része a koalícióból kilépő, de a Bajnai-kormányt támogató SZDSZ közreműködésével született javaslat.[17] Mindezek fényében a frakciókormányzás jogalkotási súlyának vizsgálatakor a tisztán kormánypárti egyéni képviselői indítványokat érdemes vizsgálni a kormány által benyújtott és elfogadott indítványok arányában. Ahogy azt a III.22. táblázat utolsó oszlopa jelzi, a második Orbán-kormány időszakában ez az arány 65%-ot tett ki, azaz a képviselői indítványok a kormány jogalkotási stratégiájának kulcseszközévé váltak (hogy mennyire, arra a következő fejezetek kvalitatív elemzéseiben is kitérünk). Másképp kifejezve: a kormányzati jogalkotási teljesítmény 40%-a egyéni képviselői indítványként ment át a parlamenten. Ez az arány a 2014-ben kezdődő ciklusban csökkent, de még mindig érdemben meghaladta a korábbi ciklusok arányát.

[16] Ld. pl. az „Egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról" szóló T/11303. sz. törvényjavaslatot, mely Podolák György (MSZP) és Fónagy János (Fidesz) képviselők önálló indítványa volt.

[17] Ld. „A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvénynek az élethosszig tartó tanulás feltételeinek biztosítása érdekében történő módosításáról" szóló T/9868. sz. javaslatot, melyet Magyar Bálint (SZDSZ) és Gúr Nándor (MSZP) nyújtott be.

Az adatok fényében kiemelten fontos 2010–2014-es ciklus belső dinamikája. A III.16. ábra adatai alapján a frakciókormányzás csúcspontja rögtön a ciklus elején volt, amikor az egyéni képviselői indítványok túlzás nélkül a kormánypárti jogalkotás legfontosabb eszközének számítottak. Ezt követően az egyéni indítványok száma stabilizálódott, míg aránya csökkent (mivel a kormány által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok száma 2015-ig a 2014-es választási év megszakítottsága kivételével nőtt).

KÖVETKEZTETÉSEK

E rövid elemzésből annyi megállapítható, hogy a rendszerváltást követő időszakban valóban csak a 2010–2014-es ciklusra (s kisebb mértékben a 2014-ben kezdődő négy évre) volt jellemző a képviselői önálló indítványok rendszerszintű használata a jogalkotásban. A jelenség megértéséhez ugyanakkor szükséges tisztázni, hogy milyen indítékai voltak e kormányzási forma alkalmazásának, majd fokozatos kivezetésének. Csak így lehet ugyanis cáfolni, hogy sem a kormánypárti frakciók, sem az egyéni országgyűlési képviselők nem autonóm (azaz a miniszterelnöki hatalomtól eltérő) stratégia mentén jártak el, s a frakciókormányzásnak nevezett jelenség valójában a rendeleti kormányzás egy radikális változata. E kvalitatív elemzést végzi el két fontos szempont, az egyéni képviselői indítványok és a zárószavazás előtti módosító javaslatok szempontjából a következő két fejezet.

Zárásképpen tekintsük át ismét a kötetben alkalmazott négy minőségi kritérium-csoport és a frakciókormányzás jelenségének viszonyát. A *tartalmi-közpolitikai* minőségi elemek, legyen szó az alkotmányosságról vagy a közpolitikai programmodell érvényesüléséről, nyilvánvalóan másképp érvényesülnek a frakciókormányzás, mint de facto rendeleti kormányzás időszakában. Sőt, azt is mondhatjuk, hogy eleve az ad csak lehetőséget a frakciókormányzásra, ha a hatalommegosztás éles határvonalai elmosódnak a kétharmados

parlamenti többség, a miniszterelnök (a kormány, a kormánypártok és a kormánypárti frakciók feletti) szilárd politikai hatalma, valamint az Alkotmánybíróság státuszának és személyi állományának átalakulása nyomán. Mindemellett e kötet további részében számos adalékkal szolgálunk ahhoz, hogyan zilálja szét a programmodell érvényesülését a frakciókormányzás gyakorlata.

A *formai-jogi-alkotmányos, eljárási és stabilitási* minőségi kritériumok együttesen jelzik a frakciókormányzás jogalkotási minőségre gyakorolt negatív hatását. A jogszabályszerkesztési anomáliák, pontatlanságok az új jogszabályok jogrendbe illeszthetőségének korlátait jelzik, melyek a stabilitási kritérium vizsgálatakor már mint *törvényhozási selejt* jelentkeznek. A IV.1. fejezetben részletesen bemutatjuk, hogy egyértelműen kimutatható empirikus kapcsolat van a frakciókormányzás időszaka, valamint a cikluson belüli törvénymódosítások száma és kiterjedtsége között.

Az olyan állatorvosi lovak, mint a minden ciklusban szinte folyamatosan módosított közbeszerzési törvény, ezekben a periódusokban már nem kivételként, hanem szabályként jelennek meg. Ez egyben világosan jelzi a szokásos eljárási szabályok mellőzésének negatív minőségi hatását is. Talán nem véletlen, hogy 2014-ben ugyanaz a kormánytöbbség döntött a parlamenti eljárási szabályok szigorítása mellett, mely az előző ciklusban ezek lazaságát kihasználva változtatta kétes minőségű termékeket előállító törvénygyárrá az Országgyűlést.

III.5. Az önálló képviselői indítványok szerepe a törvényhozásban

Kiss Rebeka

A parlamentáris demokráciákban a jogszabályok megalkotására irányuló jogalkotás döntően a választópolgárok által, demokratikus elvek alapján, meghatározott időközönként ismétlődő választások keretében legitimációval felruházott parlamenti népképviselet[1] feladata. E hatalmat a törvényhozás az alkotmányban vagy alaptörvényben meghatározott szabályok szerinti hatalomgyakorlása során kibocsátott törvények megalkotásának és elfogadásának folyamatában gyakorolja (Badura 1996: 463).

Ugyannakkor e viszonylag tág keretek között – s amint e kötet a benyújtott törvényjavaslatok és az elfogadott törvények eltérésének okait feltáró III.3. fejezete, valamint a frakciókormányzásról szóló III.4. fejezete rámutatott –, 2010 után a parlamenti jogalkotás alapvetően más karaktert mutatott, mint a rendszerváltást követő két évtizedben. Ennek egyik legfontosabb, szabad szemmel is látható jellemzője az önálló képviselői indítványok számának rohamos emelkedése volt. Nem egy esetben ezek a törvényjavaslatok nagy volumenű, alapvető politikai-társadalmi-gazdasági átalakulással járó tervezetek voltak.

A kormány politikai akaratát szembetűnően egy számára kedvezőbb módon juttatja érvényre oly módon, hogy kihasználja az önálló képviselői indítványok kapcsán a jogalkotó által teremtett sza-

[1] Magyarország Alaptörvényének 1. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés.

bályozási kedvezményeket. Mivel nem kormányelőterjesztésekként kerülnek benyújtásra a tervezetek, elmaradhatnak ezek kapcsán a hatásvizsgálatok, a kezdeményezésekről folytatott előzetes egyeztetések és véleményezések is. A képviselők sokszor nem tudják, milyen tartalmú törvénytervezetet nyújtanak be az Országgyűlésnek, hiszen javaslataikat valószínűsíthetően legtöbb esetben nem maguk készítik elő. Természetesen az, hogy az önálló képviselői indítványokat pontosan ki és hogyan dolgozza ki a gyakorlatban ingoványos terület,[2] és egy-két nyilvánvaló esettől eltekintve kívülállóként ezt nem is lehet egyértelműen bizonyítani. Annyi azonban megállapítható, hogy a kormánypárti képviselők által a törvénykezdeményezés kapcsán elhagyott jogalkotás-előkészítési folyamat valójában a jog megkerülésére szolgál (Horváth 2016).

A kötetben több helyen is bemutattuk, hogy az ehhez hasonló elkerülési manővereknek milyen hatása lehet a jogalkotás minőségére. Csak néhány ilyen hatást felidézve: a törvényjavaslatok megnövekedett számának köszönhetően kevesebb idő jut egy javaslat megtárgyalására és érdemi vita lefolytatására; a sürgős vagy kivételes eljárási rendben tárgyalt törvények esetén az ellenzéki képviselőknek nincs ideje az érdemi véleményalkotásra, módosító javaslatok benyújtására stb. Az országgyűlési munka társadalmi megítélését is rontja a parlament „törvénygyár"-jellege. Sokszor a nagy mennyiségű normaszöveg és a gyors ütemű jogszabályalkotás lehetővé se teszi, hogy az előterjesztések tényleges tartalmát a róluk szavazó képviselők érdemben megismerjék (Gyulai 2015: 142–143).

Az alábbiakban a jogalkotás minőségét érdemben befolyásoló ún. frakciókormányzási gyakorlat egy részelemét, az egyéni képviselői indítványok rendszerszerű jogalkotási használatát vizsgáljuk meg – a kötet kvantitatív fejezeteit kiegészítő – kvalitatív módszertannal. Megvizsgáljuk, hogyan lettek elfogadva egyes nagy horderejű, a társadalom széles rétegét érintő, mindennapi életet befolyásoló, ön-

[2] Informális források alapján ezt a munkát ügyvédi irodák vagy egyéb lobbiszervezetek végzik, ahogy ezt a kötet IV.1. fejezete is kiemeli.

álló képviselői indítványként benyújtott törvények. A fejezetben több, különböző ciklusban elfogadott törvényjavaslat útját fogjuk végigkövetni. Kiválasztásuknál figyelembe vettük az adott szabályozási kör társadalmi jelentőségét, valamint a javaslat jellegét, a törvényalkotási eljárás során alkalmazott tárgyalási módot, a törvényelőkésztés során felmerülő problémák esetleges jelenlétét, nem utolsósorban pedig a közvélemény általi fogadtatásukat.

A vizsgált törvényjavaslatok kiválasztásánál figyelembe vett szempontokat a Salgó László Péterrel, az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkárával folytatott interjú keretében feltárt, az önálló képviselői indítványokkal kapcsolatban felmerülő legfontosabb problémák adták (ezek részletezését ld. alább).

Az egyéni képviselői indítványok hatása a jogalkotás minőségére

AZ ELŐZETES HATÁSVIZSGÁLAT HIÁNYA

Mivel az országgyűlési képviselőknek alkotmányos joguk a törvénykezdeményezés, e joguk szűkítését eredményezné az általuk alkotott törvénytervezetek előkészítésének szigorú szabályozása vagy benyújtásának korlátozása. Bár a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.), a jogszabály előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (továbbiakban: Jet.), valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: Jszr.) rendelkezéseinek szabályait a képviselők által benyújtott javaslatok esetében is alkalmazni kell, ezek általánosságban nem írnak elő a kormány által benyújtott törvénytervezetekhez hasonló előzetes eljárási követelményeket.

Ugyanakkor a Jat.-ba foglalt előzetes hatásvizsgálatra szükség lenne mind az új területek szabályozási igényének felmerülése esetén, mind a már meglévő rendelkezések módosítása alkalmával, amikor

akár a korábbi jogszabály utólagos hatásvizsgálata során szerzett információkat is fel lehetne használni a hatályos jogszabályok módosítása során (Gyűrű 2012: 86; Szűcs 2007: 608–610). Így pusztán a tartalmi-közpolitikai minőség javítása céljából a hatásvizsgálati eljárásra az önálló képviselői indítványok esetében is éppolyan szükség lenne, mint a kormányelőterjesztések gyakorlatában. Ugyanakkor törvényi előírás hiányában erre jellemzően nem kerül sor, és a szabályozás kapcsán mellőzik a részletes célmeghatározásokat.[3] A folyamat eredménytermékei olykor silány minőségű, tartalmilag üres jogszabályok lesznek (Gajduschek 2016: 799).

AZ EGYEZTETÉS ÉS VÉLEMÉNYEZÉS HIÁNYA

A képviselőknek is lehetőségük lenne a társadalom tagjait bevonni véleményezésen és egyeztetésen keresztül a tervezet kidolgozásának fázisába, ugyanakkor a gyakorlatban ez nem túl gyakori részükről. Ugyanakkor hasonlóan a hatásvizsgálat helyzetéhez, az eljárások kötelezővé tétele korlátozná a képviselők törvénykezdeményezési jogát. Erre hivatkozott Répássy Róbert, az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium igazságügyért felelős államtitkára is egy az Országgyűlés 2010. december 21-i ülésnapján, a plenáris ülésen lefolytatott vita keretében: „[…] amennyiben az ellenzék kívánja, hogy a jövőben csak olyan törvényjavaslatokról tárgyaljon a Ház, amelyet előzetesen egyeztettek az országgyűlési képviselők, akkor kérjék a Házszabály módosítását. Van erre lehetőség, amennyiben egy önkorlátozást vállalnak."[4]

Az egyéni képviselői indítványok ugyanakkor nem csak a hatásvizsgálat és a társadalmi egyeztetés hiánya kapcsán nem felelnek meg a Jat. és a Jet. valamint a Jszr. normáinak, ennek ellenére jog-

[3] Az előzetes hatásvizsgálat 2010 utáni kormányzati alkalmazását a kötet II.2. fejezete taglalja.

[4] Az Országgyűlés adott ciklusa 62. ülésnapjának (2010.12.21.) 87. felszólalása.

szerűségüket az Alkotmánybíróság gyakorlata nem kérdőjelezi meg, az így kihirdetett jogszabályok nem válnak közjogilag érvénytelenné (minderről bővebben ld. a IV.4. fejezetet). Közjogi érvénytelenséget csak a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése miatt előállt alkotmányellenesség eredményez, melynek körébe a szerkesztési hibák, továbbá a nem pontos megfogalmazás, nehezen érthetőség, átláthatatlanság vagy logikailag kevésbé követhetőség miatt diszfunkcionálisnak tűnő jogszabályok nem tartoznak.[5]

Így tehát ahhoz, hogy közjogilag érvénytelennek minősüljön egy jogszabály, szükséges az is, hogy a törvény alapvető jogot, vagy alaptörvényi rendelkezést sértsen. Márpedig ezeknek a feltételeknek sem az előzetes hatásvizsgálatot elmulasztó, sem az egyeztetési eljárásokat mellőző törvények nem felelnek meg, ahogy arra a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok is rámutatnak. A teljesség igénye nélkül:

- A közjogi érvénytelenség tételének meghatározásaként a szakirodalom a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot hivatkozza. A határozat az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett és politikai okokból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről szóló törvény alkotmányellenességének indokolásában kimondja: „Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás." Vagyis meghatározza, hogy közjogilag akkor lesz érvénytelen egy jogszabály, ha az annak megalkotásához vezető eljárás során az eljárási szabályok sérülnek.
- A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a hozzá benyújtott indítványok kapcsán a Házszabály vonatkozásában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. A megsemmisítés kapcsán az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenségről így fogalmazott: „A megsemmisítés

[5] 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata."

- A 99/2011. (XI. 17.) AB határozat esetében az indítványozó indokolása szerint a jogalkotó elmulasztott eleget tenni a Jat.-ban meghatározott, a jogszabály-előkészítésre vonatkozó hatásvizsgálat végzési követelményének, valamint sérelmezte a jogalkalmazó szervek, társadalmi szervezetek és az érdekképviseleti szervek bevonásának elmaradását adott jogszabály-tervezet előkészítésének folyamata során. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta: „[…] a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkotmányi szabály. Ennek a szabálynak a megsértése feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmánysértéshez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetve azok elmulasztása az Alkotmány rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, s az nem vezet a jogállamiság és a jogbiztonság sérelméhez."

Mint ahogy azt kötet több fejezetében bemutattuk, azáltal, hogy az Alkotmánybíróság fenntartja bemutatott gyakorlatát, a társadalmi egyeztetés és véleményezés intézménye továbbra is lex imperfecta jelleggel funkcionál.

KODIFIKÁCIÓS ÉS JOGDOGMATIKAI ZAVAROK

A jogrendszert alkotó összes jogszabály belső kapcsolatrendszerét a jogalkotónak nem könnyű feladat megfelelően átlátni, ugyanakkor adott tervezet körültekintő előkészítésével, a szűkebb értelemben kapcsolódó joganyagok feltérképezésével kiküszöbölhető lenne számos jogdogmatikai zavar. Ugyanakkor a törvényjavaslatok esetén nem ritkák a súlyos kodifikációs hibák, így például találkozhattunk

már olyan törvénnyel is, amelyik a kihirdetését megelőző időpontban léptette hatályba magát (ld. Mátyás 2013b).

Nem állítható, hogy kormányelőterjesztések kapcsán hasonló probléma ne jelentkezhetne, de abból kifolyólag, hogy ezeket egy szakképzett apparátus készíti elő, az ilyen anomáliák gyakorisága feltételezhetően alacsonyabb, mint az önálló képviselői indítványoknál. Ráadásul a kormány törvényjavaslatai esetében a Jszr. megsértése a köztársasági elnök gyakorlata alapján visszaküldési ok, vagyis ha az elfogadott, kihirdetni kívánt jogszabály súlyosan sérti többek között a Jszr.-ben foglalt szerkesztési, szövegezési vagy felépítési követelményeket,[6] az államfő az Alaptörvény által biztosított politikai vétójával él. Ez azt jelenti, hogy az elfogadott törvényt nem írja alá és nem rendeli el annak kihirdetését, hanem megfontolásra és újratárgyalásra visszaküldi az Országgyűlésnek.[7]

Mint ahogy azt a III.3. fejezet is megállapította, számos benyújtott módosító javaslat pont az említett hibák korrigálása okán kerül benyújtásra, és statisztikai adatok is alátámasztják, hogy azok sokszor kisléptékű (jogtechnikai vagy nyelvhelyességi, helyesírási) hibák kijavítását szolgálják. Mindemellett a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokhoz több módosító indítványt fogadnak el, ami indokolható lehet azok alacsonyabb fokú előkészítettségével is.

MENNYISÉG ÉS GYORSASÁG A MINŐSÉG ROVÁSÁRA

E kötet megjelenése előtt több tanulmány is készült, amely a törvényalkotás ütemét vizsgálja. Így mérte többek között a Policy Solutions politikai elemző és tanácsadó intézet a *Törvénygyártók* címmel indított projektsorozatában a jogalkotás sebességét. Indikátornak az elfogadott törvények számát, a sürgős és kivételesen sürgős tárgyalási rendben vitatott javaslatok megoszlását, az elő-

[6] Jszr. 2.§ – 8.§-ai.
[7] Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (5) bekezdés.

terjesztett törvényszövegek hosszát, valamint az előterjesztések benyújtása és elfogadása között eltelt időintervallumot használták.[8] A Korrupció Kutatóközpont Budapest (CRCB) az előbbieken túl minőségi mutatóként vizsgálta az adott évben benyújtott módosító és új törvényjavaslatok számát, egyenes arányosságba állítva a módosító javaslatok magas számát az eredeti, módosítani kívánt javaslat minőségével.[9]

A kötet III.1. fejezete a törvényjavaslatok száma és a törvényalkotás minősége kapcsolatának vizsgálata során szintén megállapította, hogy 2010 és 2018 között a törvényalkotás tempója erőltetett ütemű volt, melynek következtében az egyes törvényjavaslatok – főként a kormányhoz, illetve kormánypárti képviselőkhöz köthető javaslatok – a korábbi ciklusokhoz viszonyítva jóval kevesebb időt töltöttek napirenden. Külön-külön, az egyes mutatók kapcsán nem állapítható meg, hogy a törvényjavaslatok minősége romlott-e, azonban ezek komplex vizsgálatával következtetni lehet arra, hogy az előkészítetlenül benyújtott, majd gyors ütemben tárgyalt törvényjavaslatok esetében az átlagos minőség csökkent-e.

AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG KISKAPUI

Végezetül az önálló képviselői indítványok kapcsán az egyetlen valóban kötelező, jogszabályban meghatározott kritérium a jogszabály indokolási kötelezettsége. Annak szövegszerű megléte azonban nem jelenti automatikusan azt, hogy az tartalmilag is megfelel a Jat. szabályainak. Az indokolást az előkészítőnek kell a tervezethez csatolnia, melyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek indokolttá teszik a szabályozást, valamint az elérni

[8] Policy Solutions: *Törvénygyártók*. https://www.torvenygyartok.hu/elemzesek

[9] *A magyar törvényhozás minősége 1998–2002 – leíró statisztikák*. CRBC, Budapest, 2014. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf

kívánt célokat, illetve a várható hatásokat.[10] Általában ugyanakkor az indokolás csak megismétli a tervezet szakaszait, rosszabb esetben pedig az ellenoldalt kifigurázó szövegeket, vagy éppen fényképeket láthatunk indokolásként,[11] esetenként a normaszöveg helyén is (bár ez – különösen az elfogadásra kevésbé esélyes ellenzéki törvényjavaslatok esetében – tekinthető a legitim politikai eszköztár részének is) (Pintér & Szabó 2014: 37–43).

Részben az indokolások problematikájának orvoslására 2018-ban „A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról" címmel nyújtott be törvényjavaslatot a kormány. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot 2019. márciusában el is fogadta. Ez többek között létrehozta a *Magyar Közlöny* mellékleteként az *Indokolások Tárát*, melynek első száma 2019. március 29-én jelent meg. Az ehhez fűzött remények és célok megvalósulását, valamint a bevezetés és alkalmazás kapcsán jelentkező hatásokat ugyanakkor csak megfelelő idő elteltével lehet majd vizsgálni.

A vizsgált törvényjavaslatok elemzése

A fent bemutatott szempontok mind-mind az önálló képviselői indítványok törvényként való elfogadásának minőségi problémáira hívják fel a figyelmet. E szempontok figyelembevételével választottunk ki esttanulmányként való mélyebb vizsgálatra hét törvényjavaslatot, melyek legfontosabb jellemzőit a III.23. táblázat foglalja össze. Annak érdekében, hogy átfogó képet kapjunk az önálló képviselői indítványok gyakorlatáról a rendszerváltás után, a vizsgált 1994 és 2019 közötti időszakból ciklusonként egy-egy esetet vettünk górcső alá.

[10] Jat. 18.§ (1) bekezdés.
[11] T/6958/53. és T/6958/133. sz. indítványok.

III.23. táblázat A fejezetben vizsgált törvényjavaslatok jellemzői

Törvényjavaslat száma	*Törvényjavaslat címe*	*Ciklus*	*Jelleg*	*Tárgyalási mód*
T/3121.	Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990.évi LV. törvény módosításáról	1994–1998	Módosító	Normál
T/5474.				Sürgős
T/3797.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról	1998–2002	Módosító	Normál
T/14626.	A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény és az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról	2002–2006	Módosító	Sürgős
T/4119.	A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről	2006–2010	Új	Sürgős
T/4190.				Sürgős
T/3652.	A népegészségügyi termékadóról	2010–2014	Új	Sürgős
T/1914.	Az üzletek nyitvatartásáról	2014–2018	Új	Normál
T/2600.	A lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról	2018–	Módosító	Kivételes

A hét törvényjavaslat közül négy irányult már a jogrendszer részét képező törvény módosítására, három pedig új szabályozás megalkotásának céljából került benyújtásra. Tárgyalási mód tekintetében megállapítható, hogy a minta többségét sürgős eljárásban tárgyalta az Országgyűlés. A kötet III.2. fejezetének III.12. táblázatában bemutatott adatok alapján a képviselői önálló indítványok nem rendes eljárás keretében történő tárgyalása egyáltalán nem szokatlan. 1994 és 2018 között az elfogadott 3706 törvényjavaslat közül 2935 normál eljárásban (79,2%), 638 sürgős (17,2%), 51 kivételes és sürgős (1,4%), 41 kivételes tárgyalási módban (1,1%), szintén 41 pedig házszabálytól eltérve (1,1%) került megtárgyalásra.

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK JOGÁLLÁSÁRÓL SZÓLÓ 1990. ÉVI LV. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvényt az 1994 és 1998 közötti parlamenti ciklusban két alkalommal kívánták módosítani. Az első indítványt Bihari Mihály, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) képviselője nyújtotta be 1996. szeptember 23-án. A törvényjavaslat a korábban T/1871. irományszámon már 1995. december 21-én Bihari Mihály (MSZP), Hankó Faragó Miklós (SZDSZ), K. Csontos Miklós (FKGP), Rubovszky György (KDNP) és Sepsey Tamás (MDF) képviselők által előterjesztett, a komplex összeférhetetlenségi szabályok megalkotására irányuló indítvány helyett került ismételt benyújtásra.

Bihari Mihály a napirendi pont előadója felszólalásában kiemelte, hogy a törvényjavaslat megalkotását egy egyéves, a képviselők között zajló, elhúzódó vita előzte meg, ami után a benyújtók a legtöbb kérdés vonatkozásában meg tudtak egyezni. A javaslat előkészítő vitája a komplex összeférhetetlenségi szabályok megalkotására irányult, hiszen több képviselő is úgy gondolta, az összeférhetetlenségi szabály valamiféle deus ex machina jellegű intézmény, amely a közéleti tisztaságot, a korrupciómentes politikai életet, a gazdasági és politikai pozíciók összefonódásának tilalmát egyszerre biztosíthatná. Azonban – mint Bihari megállapította – önmagában az összeférhetetlenségi törvény ezt a sok különböző célt nem tudja elérni, csak egyéb jogintézményekkel együtt.

A T/1871. irományszámú ötpárti előterjesztés benyújtói közül időközben az SZDSZ képviselője, Hankó Faragó Miklós aláírását visszavonta és saját indítványt nyújtott be. A négy benyújtó később belátta, szinte megoldhatatlan feladat elé állítaná a bizottságokat és a parlament plenáris ülését is azzal, hogy egy kilenc pontban, kilenc helyen, összesen 25 variációt tartalmazó indítványt terjesztenek a parlament elé. Így végül átdolgozásra visszakérték a törvényjavaslatot, majd T/3121. irományszámon Bihari Mihály nyújtotta be újra, melyet expozéjában a parlamenti demokrácia konszolidációjának

termékeként említett. Maradtak azonban olyan nyitott kérdések, amelyeket az egyéves vita után sem tudtak lezárni, ennek következtében a benyújtott indítványt a normál tárgyalási rendben több mint fél éven át vitatták. A törvényjavaslathoz mindemellett közel 100 darab nem önálló indítvány került benyújtásra (ld. III.24. táblázat).

III.24. táblázat. A T/3121. indítvány kapcsán benyújtott javaslatok megoszlása

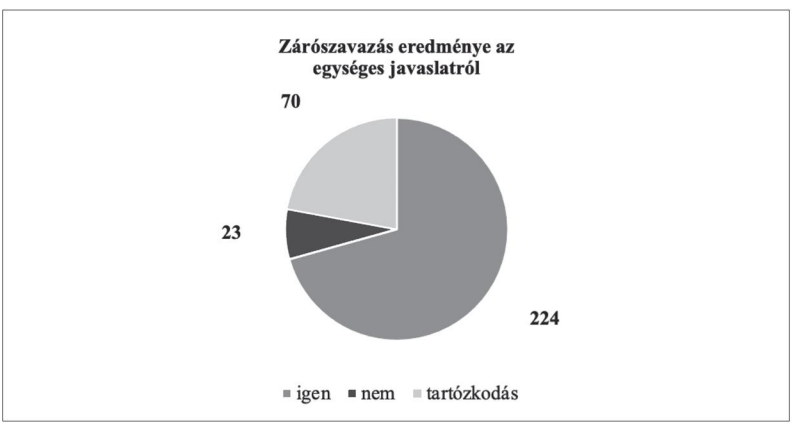
Benyújtó	Módosító javaslat			Pontosítás			Kapcsolódó módosító javaslat			Összesen
	+	–	Nincs szavazás	+	–	Nincs szavazás	+	–	Nincs szavazás	
SZDSZ	3	3	1	1	–	–	4	–	5	17
FKGP	1	1	2	–	–	–	–	–	–	4
MDF	2	6	7	–	–	–	–	–	–	15
FIDESZ	–	2	9	–	–	–	–	–	2	13
MSZP	2	2	10	2	–	–	14	4	9	43
Mentelmi Bizottság	–	–	1	–	–	–	–	–	–	1
Alkotmányügyi Bizottság	4	–	–	–	–	–	–	–	–	4
Összesen	12	14	30	3	–	–	18	4	16	97

Megjegyzés: A táblázatban azok a javaslatok, melyekről szavaztak és azokat el is fogadták, „+" jelzéssel, azok a javaslatok, melyekről szavaztak, de azokat elutasították, „–" jelzéssel kerültek feltüntetésre.

A legtöbb (összesen 43) nem önálló indítványt épp a kormánypárti (MSZP) képviselők nyújtották be, ezekből 18 került elfogadásra. A 97 nem önálló indítvány közül 33, vagyis az indítványok 34%-a került elfogadásra. A javaslatok 18,5%-át szavazás keretében utasították el, 47,5% vonatkozásában nem volt szavazás az önálló indítványokról. Az önálló indítványhoz 5 bizottsági módosító javaslat is

érkezett. Az 1996. december 17-i ülésnapon fogadta el végül az Országgyűlés „Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról szóló" törvényjavaslatot. A zárószavazás eredményét a III.17. ábra szemlélteti.

Másnap az Országgyűlés elnöke azt alá is írta, azonban 1997. január 2-án a köztársasági elnök az elfogadott törvényt aláírás helyett az Alkotmány 26. § (2) bekezdése alapján visszaküldte az Országgyűlésnek. Az így ismét tárgysorozatba vett törvényjavaslathoz 31 módosító javaslat érkezett be. Az Alkotmányügyi Bizottság ezeket megtárgyalta, azonban a módosító javaslatok közül egyikkel sem értett egyet az előterjesztő, és a javaslatok egyike sem kapott egyharmados támogatást a bizottságban. Így az Alkotmányügyi Bizottság állásfoglalása a törvényjavaslatot a korábban a köztársasági elnök által alá nem írt, változatlan formában javasolta megszavazni.



III.17. ábra. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló javaslat (T/3121.) elfogadása[12]

[12] A fejezetben közölt táblák és ábrák a szövegben megadott források alapján saját illusztrációk.

Ezzel egyidőben 52 képviselő előzetes normakontroll indítványt nyújtott be alkotmányellenesség megállapítása céljából az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók indokolása szerint a törvényjavaslat sértette az Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdésében biztosított jogegyenlőség elvét, a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának elvét, továbbá az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság elvét. Mindemellett álláspontjuk szerint a törvényjavaslat korlátozta a gazdasági versenyt, továbbá sértette a magántitok és a személyes adatok védelmének alapelvét is.[13]

Az Alkotmánybíróság az 1997. április 29-én meghozott határozatában megállapította, hogy „az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 24. § (2) bekezdésének második mondata, – amely szerint »A 13. §-ban meghatározott összeférhetetlenségi szabályokat a jelenleg mandátummal rendelkező képviselők mandátumuk elnyerésekor fennálló tisztségeinek vonatkozásában nem kell alkalmazni […]« alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti."[14]

Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését, mely kimondja: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül." Az Alkotmánybíróság szerint az e szakaszban meghatározott alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. A jogalanyok közötti megkülönböztetés abban az esetben alkotmányellenes, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási

[13] 30/1997. (IV. 29.) AB határozat.
[14] 30/1997. (IV. 29.) AB határozat rendelkező része.

kör alá vont jogalanyok – jelen esetben az országgyűlési képviselők – között.[15]

Az alkotmánybírósági határozat meghozataláig a zárószavazás elnapolására érkezett ügyrendi javaslat előterjesztésére került sor. Később, 1997. február 25-én zárószavazás keretében az Országgyűlés kétharmados többséggel, változatlan szöveggel ismét elfogadta a törvényjavaslatot, majd 1997. február 27-én a köztársasági elnök aláírta a törvényt, így a *Magyar Közlöny* 1997. évi 20. számában március 5-én 1997. évi V. törvényként kihirdették. Ezzel azonban még nem ért véget a ciklusban a képviselői összeférhetetlenséggel kapcsolatos, egyéni képviselői indítványokra építő jogalkotás.

A T/5474. irományszámú törvényjavaslatot 1998. február 9-én Demeter Ervin (MDF), Hack Péter (SZDSZ), Kónya Imre (Néppárt – MDNP), Szájer József (Fidesz MPP), Toller László (MSZP) és Torgyán József (FKgP) nyújtották be. A törvényjavaslat különlegessége, hogy hatpárti indítványként került az Országgyűlés elé, amit csak fokoz, hogy egy intenzív kampányidőszak közepén tárgyalta a T. Ház.

A napirendi pont előadója, Hack Péter a benyújtás sajátos jellegét felszólalásában azzal indokolta, hogy az 1990-ben megalkotott és elfogadott jogalkotási törvény óta született, a különböző hivatások belső szabályait tartalmazó szaktörvények sorában hibásan nem került módosításra az addig hatályos képviselői jogállásról szóló törvény. Az egyes pártok képviselői és szakértői is elérkezettnek látták arra az időt, hogy az újonnan keletkezett jogalkotási fejlemények megjelenjenek a képviselői jogállásról szóló törvényben, így a benyújtott indítvánnyal a módosítandó törvény jogalkotási törvénynyel való összhangjának megteremtését kívánták előremozdítani.[16]

Az indítvány benyújtását, bejelentését, az illetékes bizottság kijelölését és a javaslat tárgysorozatba vételét követően sürgős tárgya-

[15] Ehhez ld. részletesen: 9/1990. (IV. 5.) AB határozat; 21/1990. (X. 4.) AB határozat; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat.

[16] Az Országgyűlés adott ciklusának 338. ülésnapjáról készült hivatalos jegyzőkönyve alapján.

III.18. ábra. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló második javaslat (T/5474.) eredménye

lási rendben való megvitatás kezdeményezése érdekében sürgősségi javaslatot nyújtottak be 1998. február 17-én a képviselők. Az általános, majd részletes viták lefolytatását követően a beérkezett 8 darab módosító javaslatról szavaztak a plenáris on, majd a koherencia zavarról folyó tárgyalást követően az Országgyűlés 1998. március 16-án elfogadta a törvényjavaslatot (ld. III.18. ábra).

Mint látható, e törvényjavaslat tekintetében nem különíthető el élesen többségi és kisebbségi álláspont, annak elfogadását a képviselők nagy része támogatta, az általános és a részletes vita során elhangzott felszólalások, valamint a törvényjavaslat kapcsán benyújtott módosító javaslatok is a részletszabályok kérdéseinek megvitatására, átalakítására irányultak. Ennyiben a törvényjavaslat tárgyalása a klasszikus munkaparlamenti folyamatot tükrözte. Három nappal később az Országgyűlés elnöke, majd a köztársasági elnök az elfogadott törvényt aláírta, végül április 1-jén 1998. évi XXXII. törvényként a *Magyar Közlöny* 28. számában kihirdetésre került.

Az 1994–1998-as országgyűlési ciklusban két alkalommal módosított törvény zárószavazási eredményét összevetve első ránézésre

úgy tűnhet, hogy – az egyik fontos eljárási minőségi mércének tekinthető – konszenzus kialakítása csak a második törvényjavaslat esetében jött létre. Megjegyzendő azonban, hogy míg az első módosítás egy átfogó és komplex, az összeférhetetlenségi szabályokat átalakító indítvány volt, addig a második módosítás csak rövidebb kiegészítéseket és jogharmonizációs pontosításokat eszközölt.

Ami a stabilitási minőségi kritériumot érinti, a törvényt hatályba lépését követően több alkalommal módosították, majd az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény azt hatályon kívül helyezte, átvéve és újraszabályozva annak rendelkezéseit. A jogbiztonság e tekintetben évtizedes távlatban nem érvényesült, hiszen ez nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (Bánáti, Réti, & Tóth 2010: 19). Másfelől a demokratikus parlamentáris rendszerekben az eltérő színezetű kormányok megfelelő felhatalmazással rendelkeznek ahhoz, hogy közpolitikai irányváltásokat hajtsanak végre, így minőségi szempontból elsősorban a parlamenti ciklusokon belüli módosításokat érdemes figyelembe venni (ld. IV.1. fejezet). Miközben az 1994–1998-as időszakban a vizsgált jogszabály többször is módosult, azt is mérlegelni kell, hogy ez jelentős részben még a rendszerváltás jogi reformjainak kontextusában történt meg.

Összességében első példánk ismertetése olyan szempontból is hasznos, hogy világossá tegye a szubsztantív értelemben vett képviselői jogalkotás és a frakciókormányzáshoz köthető, a képviselőket a kormány eszközeként használó törvényhozás közötti különbséget. A rendszerváltás utáni második ciklusban érdemi eljárási korlátozást jelentett az előzetes normakontroll intézménye, valódi ellensúlyt adott a köztársasági elnök és a többpárti benyújtás, a konszenzusos szavazások a későbbi évtizedektől eltérő politikai kultúra meglétére utaltak. Az egyéni képviselői indítványok alkalmazása különösen indokolt volt egy olyan esetben, ahol a képviselők saját jogállásukat határozták meg, mely nyilvánvalóan nem elsődlegesen a kormány felelőssége. Másfelől a kissé rendezetlen folyama-

tok, a befogadott módosítások – köztük sok kormánypárti – nagy száma arra utal, hogy valódi autonómiája volt az Országgyűlésnek a jogalkotásban.

A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVRŐL SZÓLÓ 1959. ÉVI IV. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.) módosítását indítványozó T/3797. irományszámú – a médiában Lex Répássy és Lex Fideszként ismert – javaslatot Répássy Róbert, Rubovszky György, Vitányi István, Szabó Erika, Fazekas Sándor és Gyimesi József, a Fidesz – Magyar Polgári Párt képviselőcsoport tagjai 2001. február 12-én nyújtották be. A törvényjavaslat megvitatására az Alkotmányügyi Bizottság, a Kulturális és Sajtó Bizottság, valamint az Emberi jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság került illetékes bizottságként kijelölésre.

A törvényjavaslat benyújtásának oka a Polgári Törvénykönyv személyiségi jogok védelmére vonatkozó alábbi rendelkezéseinek módosítási szándéka volt: „Ha valakiről napilap, folyóirat (időszaki lap), rádió, televízió vagy filmhíradó valótlan tényt közöl vagy híresztel, illetőleg való tényeket hamis színben tüntet fel – a törvényben biztosított egyéb igényeken kívül – követelheti olyan közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlemény mely tényállítása valótlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, illetőleg melyek a való tények (helyreigazítás)."[17] Továbbá a régi Ptk. meghatározta, hogy az eset körülményeihez képest milyen igényeket támaszthat az, akit személyhez fűződő jogában megsértenek.

A bíróság személyiségi jogok megsértése esetén a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhatott, ha a kártérítés

[17] A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79.§ (1) bekezdése, a törvényjavaslat benyújtásakor hatályos (2001.01.01.–2001.05.30.) normaszövege szerint.

összege nem állt arányban a jogsértő magatartás súlyosságával.[18] A törvényjavaslat a válaszadás jogának nevezett intézménnyel[19] kívánta kiegészíteni a fenti rendelkezéseket, aszerint, hogy akinek a személyhez fűződő jogát megsértették, az egyéb polgári jogi igényeken kívül követelheti a saját véleményének vagy értékelésének a közzétételét is. A javaslat hátterében a korabeli vitákból egyértelműen kideríthető módon a nyomtatott és elektronikus média egyensúlyának kiegyenlítésének célja volt, mely a rendszerváltás óta a magyar jobboldal egyik fő célkitűzéseként jelent meg.

Répássy Róbert, a napirendi pont előadója az előterjesztői expozé keretében hivatkozott az Alkotmány 54.§ (1) bekezdésére, az 59.§ (1) bekezdésére, valamint a 61.§ (1)-(2) bekezdéseire, hangsúlyozva azt, hogy mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá az állam védi és elismeri a sajtó szabadságát. A törvényjavaslat előterjesztői már az indítványozáskor hangsúlyozták, hogy az alkotmány értelmezésére jogosult testület, vagyis az Alkotmánybíróság előzetes alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezését fogják kérni a törvény kihirdetése előtt a köztársasági elnöktől.

Az illetékes bizottságok megvitatták a törvényjavaslatot, melyekről a plenáris ülés résztvevői is meghallgathatták a beszámolókat. Az Alkotmányügyi Bizottság álláspontját Pokol Béla, a bizottság elnöke ismertette. A bizottság többségi álláspontja szerint a sajtószabadságot és a véleménynyilvánítás szabadságát a hatályos szabályozásnál tágabban kell értelmezni és biztosítani. Álláspontjuk indokaként megfogalmazta, saját véleményét csak az tudja a nyilvánosság elé tárni, aki számára rendelkezésre áll hozzá közel álló médium, ez azonban nem biztosított és nem elérhető mindenki számára

[18] A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 84.§ (2) bekezdése, a törvényjavaslat benyújtásakor hatályos (2001.01.01.–2001.05.30.) normaszövege szerint.

[19] A magyar jog a mai napig nem ismeri a válaszadás jogának intézményét, azonban azt például Franciaországban már 1887-ben bevezették és a demokratikus közvélemény egyik garanciájának tekintik.

egyenlően.[20] Felszólalásában a képviselő hivatkozott az Alkotmánybíróság már korábban kifejtett álláspontjára is, mely szerint: „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatároznia, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék."[21]

A bizottság kisebbségi véleménye szerint azonban az indítvány alkotmányellenes a válaszadás joga intézményének bevezetése miatt.[22] Az Emberi jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság többségi álláspontját Hargitai János ismertette. Felszólalásában a két alkotmányosan védett alapjog – a sajtószabadság és az azzal összefüggő véleménynyilvánítás szabadságának, valamint az emberi méltósághoz való jog és az ember jó hírnevéhez való jogának – összeütközéséről beszélt. Kifejtette, hogy a magyar jogrend és az Alkotmány nem csak a fenti szabadságjogokat védi, hanem magát a kommunikációs folyamatot is, ennek védelméhez pedig arra van szükség, hogy a két alkotmányosan védett alapjog közül egyik se tudja legyőzni a másikat. Ennek biztosításához elengedetlennek tartják az emberi méltósághoz való jog védelmének erősítését a javaslatban megfogalmazott intézmények jogrendbe illesztésén keresztül.[23] A bizottság kisebbségi álláspontját Kiss Gábor mutatta be. Felszólalásában a törvényjavaslat előzményeire hívta fel a figyelmet.

[20] Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 92. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

[21] 30/1992. (V. 26.) AB határozat indokolása.

[22] Wiener György nem jelent meg az ülésen, így az Alkotmányügyi Bizottság kisebbségi álláspontja nem került kifejtésre.

[23] Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 96. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

A válaszadási jog intézményének bevezetésére irányuló javaslatok egészen 1998-ig nyúlnak vissza. Pokol Béla ekkor nyújtotta be a Lex Pokolként elhíresült indítványát (amelyet később visszavont). A javaslat ekkor a sajtóhelyreigazítással, a válaszadás jogával és az ellenvélemény szabad közlésével kapcsolatos Ptk. módosítási szándékkal került az Országgyűlés elé. A 2001 elején újra beterjesztett törvényjavaslat kapcsán a Magyar Újságírók Országos Szövetsége is megfogalmazta a maga kritikus véleményét, jelezve, hogy annak elfogadása esetén Alkotmánybírósághoz kívánnak fordulni.[24] A Fidesz a Pokol-féle javaslatot nem támogatta, így került februárban újra a plénum elé új formában a törvényjavaslat.[25] Kiss Gábor felhívta azonban a figyelmet arra, hogy a Lex Fidesz szövegezése lényegében nem sok differenciát tartalmaz a Lex Pokolhoz képest.[26]

A Kulturális és Sajtó Bizottság alelnöke, Pető Iván ismertette a bizottság kisebbségi véleményét.[27] A törvényjavaslatot nem csak fölöslegesnek, de kártékonynak is tartotta. Indokolásában kifejtette, ezt egyrészt arra alapozzák, hogy a személyiségi jogok és szabadságjogok szembekerülése esetén nem lehet egy alkalmi Ptk. módosítással megnyugtató eredményre jutni, továbbá e jogok között nem lehet az előterjesztők kívánalmai szerinti hierarchiát felállítani, éppen ezért álláspontjukban az előterjesztői expozéban elhangzottakhoz kapcsolódó alkotmányos kétségeket is megfogalmaztak.

Másrészt Pető szerint egy olyan módosításról volt szó, amelynek a gyakorlatban csak minimális következménye lett volna, így ez a hatályos törvény alkalmazhatóságát nehezítené csak. A kisebbség megfogalmazta, a személyiségi jogok kellőképpen védettek, nincs

[24] MTI (2001) A „Lex Répássy" ügyben a köztársasági elnökhöz fordul a MÚOSZ. https://www.jogiforum.hu/hirek/1180

[25] Vikman László: A lex Pokol-törvényjavaslat. *Jogi Fórum*, 2001.05.14. https://www.jogiforum.hu/publikaciok/90

[26] Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 98. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

[27] Szentgyörgyvölgyi Péter nem jelent meg az ülésen, így a Kulturális és Sajtó Bizottság többségi álláspontja nem került kifejtésre.

szükség azok további védelmére, így álláspontjuk szerint a törvényjavaslatban megfogalmazottak rendkívül erőteljes eszközökhöz nyúlnak nagyon szerény várható eredmények érdekében, ugyanakkor rendkívül hátrányos célokat szolgálnak, mindezt feleslegesen.[28] A többségi és kisebbségi álláspontokat, a vitában elhangzott érveket a III.25. táblázat foglalja össze.

III.25. táblázat. A többségi és kisebbségi álláspont a T/3797. irományszámú törvényjavaslat kapcsán

Többségi álláspont	*Kisebbségi álláspont*
a hatályos szabályozásnál kiterjesztőbb értelmezésre van szükség	a jogrendszerbe beépíteni kívánt választadás jogának intézménye alkotmányellenes
az Alkotmány az egész kommunikációs folyamatot kell védje, nem csak a véleménynyilvánításhoz való jogot	a törvény megfogalmazásának módja nem megfelelő
egyik alkotmányos jog sem győzhet a másik felett	a törvényjavaslat fölösleges
az emberi méltósághoz való jog védelmét erősíteni kell	nem lehet hierarchiát felállítani az egyes alapjogok között
	túl erőteljes eszközökhöz nyúl a törvényjavaslat előterjesztője

A részletes vita keretében a törvényjavaslathoz beérkező 3 módosító javaslatot összevontan tárgyalta meg az Országgyűlés. Az önálló indítvány elfogadásáról az Országgyűlés 210. ülésnapján, 2001. május 29-én szavaztak a képviselők. Az Országgyűlés 171 igen, 124 nem szavazattal, 4 tartózkodás mellett fogadta el a törvényjavaslatot, a leadott szavazatok 57,19%-a volt a támogató szavazat. Így a szavazati arány a törvényjavaslat általános és részletes vitájának lefolytatása során elhangzott különböző álláspontokat követte. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt 2001. június 11-én a

[28] Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 94. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

köztársasági elnök a benyújtók kérésének megfelelően egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata céljából megküldte az Alkotmánybíróságnak.

Az AB megállapította, hogy a válaszadás jogának a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79.§-ának újonnan beiktatott (2) bekezdésben meghatározott szabályozási módja alkotmányellenes, így az Országgyűlés által 2001. május 29-én elfogadott törvényt meghozott határozatával részben alkotmányellenesnek minősítette.[29] A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság saját gyakorlata alapján kifejtette, hogy „a sajtószabadság korlátozása általában nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha ilyen rendelkezés szükséges és az elérni kívánt cél fontossága arányban van az alapvető jog sérelmével, az államnak egy másik alapvető jog védelmére vonatkozó kötelezettsége pedig alapja lehet a sajtószabadság korlátozásának",[30] ezért egy alapvető jog korlátozásának vizsgálatakor meghatározó szerepe van a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségek vizsgálatának.[31] Az Alkotmánybíróság az alábbi nemzetközi egyezmények szabályait vette alapul az ügy elbírálásakor: (a) Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; (b) Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.

Mindemellett az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalához figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bizottságának, illetőleg az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatában kialakult elveket is.

Az Alkotmánynak a törvényjavaslat megvitatása idején hatályos normaszövege még csak a köztársasági elnököt ruházta fel azzal a jogosultsággal, hogy a törvényt – ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja – aláírás előtt véleményezésre küldje

[29] 57/2001. (XII. 5.) AB határozat rendelkező része.
[30] 57/2001. (XII. 5.) AB határozat indokolása.
[31] 23/1990. (X. 31.) AB határozat; 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

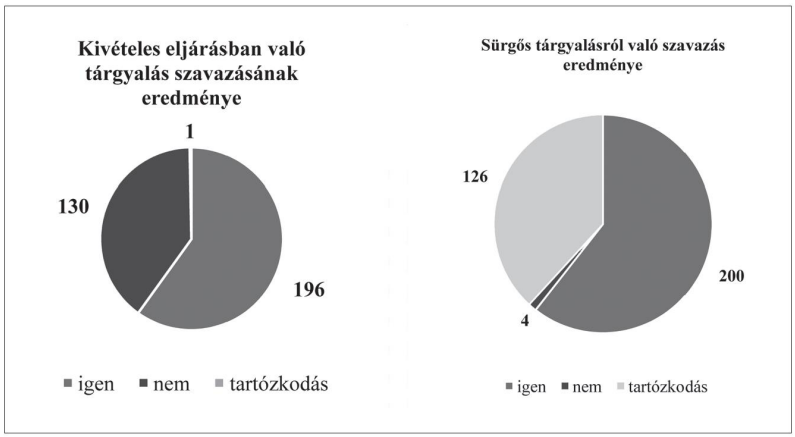
meg az Alkotmánybíróságnak.[32] Ez indokolta azt, hogy bár maga a benyújtó is felvetette azt, hogy a javaslat elfogadása esetében megfontolandónak tartja a törvény alkotmányellenességének vizsgálatát, előzetes normakontroll eljárást nem kezdeményezhetett. Ennyiben a képviselők maguk is tevőleges szerepet játszottak abban, hogy a jogszabály tartalmi minőségi kritérium szerinti vizsgálata megtörténjen.[33] Ezzel együtt az első példával szemben ez már egy klasszikus többségi parlamentáris folyamat volt, ahol a jogszabályt csak a kormánypártok támogatták, s így a kormány által való benyújtás legalábbis mérlegelhető opció lett volna.

A KÖZBESZERZÉSEKRŐL ILLETVE AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

A törvényjavaslatot T/14626. irományszámon Bakonyi Tibor és Gy. Németh Erzsébet, az MSZP képviselői 2005. február 21-én nyújtották be az Országgyűlésnek. Illetékes bizottságnak a Költségvetési és Pénzügyi Bizottságot jelölte ki az Országgyűlés elnöke (ehhez később a Számvevőszéki Bizottság, az Önkormányzati Bizottság, valamint a Gazdasági Bizottság is csatlakozott). A javaslat tárgysorozatba vételére február 28-án került sor. Az indítványozók a törvényjavaslat kivételes eljárásban való tárgyalását kezdeményezték, továbbá kérték, hogy amennyiben az Országgyűlés nem fogadja el a kivételes eljárásban történő tárgyalást, akkor döntsön a sürgős tár-

[32] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 26. § (4) bekezdés.

[33] Később, az előzetes eljárás kezdeményezésére jogosultak köre az Alaptörvény hatályba lépésével szélesedett ki, azzal, hogy arra a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés is jogosultságot szerzett. A kezdeményezők körének kiszélesítése az Alkotmánybíróság álláspontja szerint lehetőséget teremt az előzetes normakontroll két fő funkciójának érvényesülésére, így a parlament tekintélyének védelmére és az alkotmányellenes törvény jogrendszerbe illesztésének megakadályozására. Bővebben ld. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.



III.19. ábra. A T/14626. törvényjavaslat tárgyalási rendjére vonatkozó szavazások eredményei

gyalásról.[34] A hatályos Házszabály értelmében kivételes eljárásban történő tárgyalás elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének támogató szavazatára volt szükség.[35] A javaslat kapcsán lefolytatott szavazások eredményét az III.19. ábra foglalja össze.

Az Országgyűlés – ismét csak a kormány–ellenzék dichotómiát követve – az előterjesztés kivételes eljárásban történő tárgyalásával nem értett egyet, melyet így sürgős tárgyalási móddal fogadott el. Bakonyi Tibor expozéjában kifejtette, hogy egy korábban a köztársasági elnök által az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldött, majd az előterjesztők által visszavont javaslat új szöveggel benyújtott változata a T/14626. irományszámú indítvány, ez indokolja a normál eljárástól való eltérést.

[34] A törvényjavaslat benyújtásakor hatályos Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 125.§ (2) bekezdése alapján.

[35] A törvényjavaslat benyújtásakor hatályos Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 125.§ (1) bekezdése.

A módosítással az előterjesztők célja a hatályos közbeszerzési törvény[36] egyértelműsítése volt az által, hogy a javaslat a törvény hatálya alól kivonta volna azokat a szerződéseket, amelyek csak a jogi látszat szintjén felelnek meg a Ptk.-ban meghatározott követelményeknek. Ezek közül a leglényegesebb az volt, hogy a szerződéshez legalább két olyan, egymástól független félre van szükség, akik, illetve amelyek között a kölcsönös és egybehangzó akaratnyilvánítás folytán a szolgáltatás és ellenszolgáltatás lényeges elemeiről megegyezés jön létre.[37] Ilyenek például az önkormányzatok és az általuk alapított közszolgáltató vállalkozások esetében megkötött szerződések. A közbeszerzési törvény módosításával összefüggésben az államháztartási törvény szabályainak felülvizsgálatát is indokoltnak tartották az előterjesztők, hiszen a módosítani kívánt törvénynek összhangban kellett állnia az állami és önkormányzati tulajdonú vállalkozásokra vonatkozó tulajdonosi hatáskörök szabályozásaival.

A törvényjavaslat általános és részletes vitáján elhangzott felszólalások során nem volt élesen elkülöníthető többségi és kisebbségi álláspont, a törvényjavaslat kapcsán megfogalmazott kisebbségi álláspont főként technikai módosítások törvényjavaslatba illesztését tartotta szükségesnek, melyek beépítése mellett támogatásáról tudta volna biztosítani az indítvány előterjesztőit. A kívánt módosítások ugyanakkor nem kerültek beépítésre a törvényjavaslatba, így a zárószavazás során a Fidesz képviselőinek nagy része tartózkodott (ld. III.26. táblázat).

A képviselők így a két hónapig tartó tárgyalás után sem jutottak konszenzusra egy ilyen, alapvetően jogtechnikai jellegű módosítás pontos szövege kapcsán. Ráadásul az elfogadott, majd kihirdetett törvény csupán két évig volt hatályban, az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény hatályon kívül helyezte azt. A javaslat jó példa arra, amikor nem tartalmi-közpolitikai indokok szólnak a képvi-

[36] 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről (hatály: 1995.11.01.–2004.05.01.).
[37] A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 205.§-a.

III.26. táblázat. A szavazatok megoszlása képviselőcsoportok szerint

Frakció	*Igen*	*Nem*	*Tartózkodás*	*Igazoltan távol*	*Nem szavazott*
MSZP	170	2	0	0	6
Fidesz	3	0	111	0	49
SZDSZ	19	0	0	0	1
MDF	1	0	1	2	4
független	1	0	10	5	0
Összesen:	194	2	122	7	60

selői benyújtás mellett, hanem az a tény, hogy a köztársasági elnök azt megfontolásra visszaküldte, így a kormánypárti frakció ezzel a megoldással kívánta a jogalkotási folyamatot gyorsítani.

TÖRVÉNYJAVASLAT A PÁRTFINANSZÍROZÁS ÁTLÁTHATÓVÁ TÉTELÉRŐL

Bár a pártok retorikájában legalábbis széleskörű egyetértés van abban, hogy a párt- és kampányfinanszírozás átlátható rendszerének megteremtése elengedhetetlen a tiszta közélethez, a valós viszonyokhoz illeszkedő és a kimondott célok elérését biztosító jogszabályok megalkotása során nem járt sikerrel a T. Ház. A III.27. táblázat alapján látszik, hogy 1998 óta szinte folyamatosan, legalább 12 alkalommal nyújtottak be képviselők módosító javaslatokat a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényhez.

A 2006–2010-es parlamenti ciklusban az Országgyűlés tárgysorozatában két törvényjavaslat is szerepelt a fentiek rendezésére. A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről szóló törvényjavaslatot T/4119. irományszámon Puch László és Tóbiás József, az MSZP képviselői először 2007. október 15-én nyújtották be. A törvényjavaslat sürgős tárgyalását a Házszabály 92.§ (1) bekezdése alapján

III.27. táblázat. A párfinanszírozás átláthatóbbá tétele kapcsán benyújtott törvényjavaslatok

Ciklus	*Irományszám*	*Törvényjavaslat címe*	*Benyújtó(k) neve, képviselőcsoportja*
1998–2002	T/374.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989.évi XXXIII. törvény módosításáról és az 1990.évi országgyűlési választásokon minősített pártok részére központi székház juttatásáról szóló 1991.évi XLIV. törvény módosításáról	Fenyvessy Zoltán (MIÉP)
1998–2002	T/1311.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény	Bernáth Varga Balázs (FKGP)
1998–2002	T/1439.	A pártok finanszírozására vonatkozó egyes törvények módosításáról	Bauer Tamás (SZDSZ)
1998–2002	T/1984.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989.évi XXXIII. törvény módosításáról	Gyürk András (Fidesz) Rogán Antal (Fidesz)
2002–2006	T/3956.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról	Bőhm András (SZDSZ) Dávid Gyula (MSZP) Németh Zsolt (MDF) Répássy Róbert (Fidesz)
2006–2010	T/237.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról	kormány (igazságügyi és rendészeti miniszter)
2006–2010	T/4190.	A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről	Tóbiás József (MSZP) Puch László (MSZP)
2010–2014	T/5781.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról	Turi-Kovács Béla (Fidesz)

Ciklus	*Irományszám*	*Törvényjavaslat címe*	*Benyújtó(k) neve, képviselőcsoportja*
2010–2014	T/7394.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény, valamint a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény, és a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény módosításáról	Szili Katalin (független)
2010–2014	T/12785.	A párt- és kampányfinanszírozás szabályainak megsértésére vonatkozó szankciókról	Baracskai József (független) Ficsor Ádám (független) Gyurcsány Ferenc (független) Kolber István (független) Molnár Csaba (független) Oláh Lajos (független) Szűcs Erika (független) Vadai Ágnes (független) Varju László (független) Vitányi Iván (független)
2010–2014	T/13024.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról	Karácsony Gergely (független) Dorosz Dávid (független)
2010–2014	T/15329.	A burkolt pártfinanszírozás megakadályozásáról és az átlátható kampányfinanszírozás biztosításáról	Halász János (Fidesz) Kósa Lajos (Fidesz) Répássy Róbert (Fidesz) Vas Imre (Fidesz)

kezdeményezték, melyhez a szükséges sürgősségi javaslatot 51 országgyűlési képviselő írta alá. Ezt követően azonban az előterjesztők a törvényjavaslatot visszavonták, majd 2007. október 27-én új változatot nyújtottak be T/4190. irományszámon.

Az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság október 29-én a törvényjavaslatot tárgysorozatba vette. Az akkor hatályos Házszabály 99.§ (2) bekezdése alapján az előterjesztés sürgős tárgyalásba vételéhez a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatára volt szükség. A sürgős tárgyalásba vételről való szavazás keretében az Országgyűlés az előterjesztést 292 igen szavazattal, 8 nem ellenében, tartózkodás nélkül sürgős tárgyalásba vette.

Az Országgyűlés 2007. november 7-én megkezdte a törvényjavaslat általános vitáját. A napirendi pont előadója, Puch László expozéjában felhívta a figyelmet a pártok gazdálkodásáról szóló törvény megreformálásának szükségszerűségére, kiemelve, hogy a párt- és a kampányfinanszírozást egy 1989-ben elfogadott törvény szabályozza, annak újragondolása folyamatosan napirenden van. Úgy vélte, hogy mind szakmai, mind szélesebb civil körök egyre erőteljesebben fogalmazták meg igényüket egy átláthatóbb, ellenőrizhetőbb pártfinanszírozás és -gazdálkodás létrejöttével kapcsolatosan.

Korábbi, el nem fogadott törvényjavaslatok is bemutatására kerültek, többek között a pártok számviteli kötelezettségét előíró szabályozás, amely eltörölte volna a választókerületenként kampányra elkülöníthető egymillió forintos felső határt. Az előterjesztők az új törvényjavaslat kidolgozásának folyamatába az Eötvös Károly Közpolitikai Intézetet[38] is bevonták, majd a tárgyalások és előkészületek után úgy vélték, ideje a törvényjavaslatot ismét az Országgyűlés elé terjeszteni, bízva annak sikerében.[39]

A plenáris vitán (ld. III.28. táblázat) Tukacs István, az MSZP képviselője a Költségvetési, Pénzügyi és Számvevőszéki Bizottság

[38] http://www.ekint.org/

[39] Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 132. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

álláspontját tolmácsolta, miszerint az átláthatóság és a pártok működésébe vetett bizalom fenntarthatósága miatt fontosnak és szükségszerűnek látták az indítvány elfogadását, még akkor is, ha előreláthatólag nagy összegű és folyamatos költségvetési kiadást jelentett volna a javaslat elfogadása.[40] Szintén a kormánypártok részéről Gusztos Péter (SZDSZ) üdvözlendőnek tartotta a kampányszámla bevezetését és az Állami Számvevőszék erősebb ellenőrző jogosítványait a törvényjavaslatban. Felhívta a figyelmet a hatályos törvény betarthatatlan szakaszaira, így a jelöltenként elkölthető összeg keretének megemelése mellett érvelt.[41]

III.28. táblázat. Többségi és kisebbségi álláspont a T/4190. törvényjavaslat kapcsán

Többségi álláspont	*Kisebbségi álláspont*
a hatályos szabályozás reformja régóta napirenden van, szakmai és civil szervezetek támogatják a módosítást	nem növelhető a költségvetési forrás, a pártok kampányköltségeit kell csökkenteni
a transzparenciához elengedhetetlen a szabályozás újragondolása, átalakítása	átgondolandó a pártok kampányban való részvételének korlátozási lehetősége
a bizalom fenntarthatóságának alapja az átláthatóság	szükségszerű a burkolt támogatások kiszűrése
elengedhetetlen a kampányszámla bevezetése, a jelöltenként elkölthető összeg megemelésére van szükség	esélyegyenlőséget kell biztosítani

Az ellenzéki Fidesz nem támogatta a javaslatot. Répássy Róbert kijelentette, hogy bár osztják a pártfinanszírozás megreformálásának szükségességére vonatkozó véleményeket, a törvényjavaslattal bevezetni kívánt korrupciómentes kampányfinanszírozást nem a költ-

[40] Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 136. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

[41] Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 140. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

ségvetési forrás növelésével, hanem a pártok kampányköltségeinek drasztikus csökkentésével látják megvalósíthatónak. A törvényjavaslat elfogadása esetén a pártok állami támogatása a háromszorosára emelkedett volna: a hatályos törvényben meghatározott 2,5 milliárd forint/éves támogatás helyett 7,5 milliárd forintra, a választási évben pedig 10 milliárd forintot meghaladó összegre.[42] Az MDF részéről Hock Zoltán a tisztaságcsomagként elhíresült törvények közül a vitatott indítványt tartotta az egyetlen kidolgozott, konzisztens, a társadalmi elvárásokat tükröző törvényjavaslatnak. Szintén kiemelte a kampányszámla intézményének fontosságát, a kampányban való részvétel korlátozásának lehetőségét, továbbá a burkolt támogatások kiszűrését, illetve az esélyegyenlőség megteremtésének alkotmányos követelményét.[43]

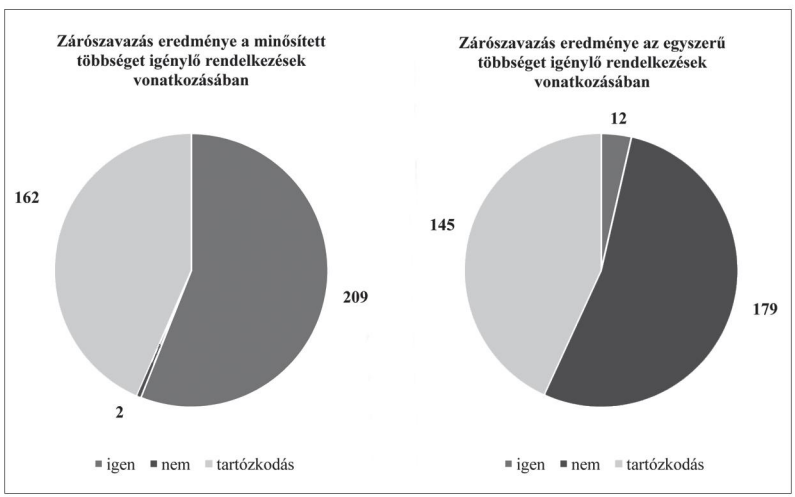
A törvényjavaslathoz az általános vitát követően 11 módosító javaslat érkezett, ezek megvitatása a bizottságokban 2007. november 12-én megkezdődött, a tárgyalás befejezése azonban 2009. november 30-ig húzódott. A törvényjavaslat egyes szakaszainak elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára lett volna szükség. Hosszas tárgyalássorozat után, az Országgyűlés adott ciklusának 248. ülésnapján határozathozatalra került sor. A javaslat minősített többséget igénylő rendelkezéseiről az Országgyűlés név szerinti szavazással döntött: 209 igen szavazattal, 2 nem ellenében, 162 tartózkodás mellett a rendelkezéseket nem fogadta el. Az egyszerű többséget igénylő szakaszt az Országgyűlés 12 igen szavazattal, 179 nem szavazat ellenében, 145 tartózkodás mellett szintén elutasította.

A minősített többséget igénylő rendelkezések kapcsán a tartózkodó képviselők nagy része a Fidesz képviselő csoport tagja volt. Az egyszerű többséget igénylő szavazás a kétharmados részek elutasítása után már formalitás volt: a leadott 12 támogató szavazat az SZDSZ

[42] Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 138. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

[43] Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 146. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

képviselőcsoporttól, valamint a független képviselők részéről érkezett, míg az MSZP 176 képviselője és három független képviselő nem támogatta e rendelkezéseket. A szavazás eredménye azért is érdekes, mert az előterjesztők az MSZP frakció tagjai voltak, az egyszerű többséget igénylő rendelkezés vonatkozásában tartott szavazás eredménye szerint azonban pont az MSZP képviselőcsoport nem támogatta az önálló indítvány elfogadását.[44]



III.20. ábra. A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről szóló T/4190. javaslat szavazási eredményei

Összességében elmondható, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt hatályba lépése óta 17 alkalommal módosították, ugyanakkor az apróbb módosítások a párt- és kampányfinanszírozás átlátható rendszerének megteremtését és átfogó megreformálását nem eredményezték. Szemben a képviselői jogállással és összeférhetetlenséggel kapcsolatos korábbi, konszen-

[44] Az Országgyűlés adott ciklusának 248. ülésnapjáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

zusos javaslattal, itt már a két korábbi kormánypárt között sem volt egyetértés. Mint a dátumokból látható, ez már a Bajnai-kormány időszaka volt (mely kormányt hivatalosan csak az MSZP támogatta, az SZDSZ csak egyes parlamenti szavazások kapcsán), miközben az eredeti javaslat még a koalíciós időkben született.

Az eset általánosságban reprezentatív az MSZP–SZDSZ-kormányok időszakai kapcsán, amikor is az Országgyűlés autonómiája a koalíciós, illetve kisebbségi kormányokkal szemben számottevő volt, s ennyiben szubsztantív értelemben is – nem csak formálisan – közpolitika-alkotóként léptek fel a képviselők. Az egységes hatalmi tömb hiánya ugyanakkor rávilágít a képviselői indítványok elfogadásának kockázataira is, különösen, ha a parlamenti tárgyalás és egyeztetés több éven át zajlik.

TÖRVÉNYJAVASLAT A NÉPEGÉSZSÉGÜGYI TERMÉKADÓRÓL

A többéves tárgyalás szöges ellentétét mutatta a népegészségügyi termékadóról (népszerű nevén: a chipsadóról) szóló javaslat elfogadási folyamata. A T/3652. irományszámú törvényjavaslatot Kovács József és Font Sándor, a Fidesz képviselőcsoport tagjai nyújtották be 2011. június 24-én. Maga a törvényjavaslat 11 szakaszból állt, míg a hozzá csatolt általános és részletes indokolás szövege 2,5 oldal, amely tulajdonképpen a javaslat szakaszait ismételte meg. Lényegi, szakmai indokolásról így nem beszélhetünk.

A Ház 104. ülésnapi napirendjének elfogadása előtt a házelnök bejelentette, hogy a Fidesz képviselőcsoportja sürgősségi indítványt nyújtott be, 81 támogató képviselő aláírásával, azzal a tartalommal, hogy a nevezett törvényjavaslatot az ülés napirendjére tűzzék, és azt sürgős tárgyalás keretében tárgyalja az Országgyűlés. Ezt 283 igen szavazattal, 49 nem ellenében, tartózkodás nélkül elfogadta a Ház, azaz az ellenzék egy része (a Jobbik) is támogatta. Az általános vita hajnali 2 óra körül kezdődött (!) és nagyjából 3 órán át tartott,

amely idő alatt a képviselők a népegészségügy számos kérdését érintették.

Az előterjesztői expozé keretében Font Sándor részben a törvényjavaslat általános indokolását, valamint annak további kifejtését adta elő. A napirendi pont előadója kiemelte, hogy a magyar lakosság nemzetközi összehasonlításban kedvezőtlen egészségügyi mutatókkal rendelkezik, melyen a benyújtott törvényjavaslat a halálozási esetek mögött meghúzódó egyik okának megcélzásával, a magyar lakosság egészségesebb táplálkozás felé orientálásával javítana. A javasolt termékadó bevezetése évente hozzávetőlegesen 20 milliárd forintos bevételt hozott volna az állam számára, melyet az egészséges életmód propagálására és az egészségügyi ellátórendszerre kívántak volna fölhasználni.

A javaslat benyújtását megelőzően a felszólaló állítása szerint négy minisztérium végzett komoly munkát. Az előzetes egyeztetések során a gyártók érdekképviseleti szervezetei sérelmezték a csökkentett termelés okozta várható munkahelymegszűnéseket és bevételkiesést. Aggályaikat ugyanakkor a kormány nem osztotta, mondván a betegségek gyógyítása több pénzt vesz el az államkasszából, ezért hosszabb távon kifizetődőbb a szabályozás módosítása. A törvény elfogadására irányuló indokolás ezeken túl más országok sikeres gyakorlatait mutatta ki. A III.29. táblázat összefoglalja a törvényjavaslat bevezetését támogató többségi és a javaslatot nem támogató kisebbségi oldalon megjelenő legfontosabb érveket-ellenérveket.

Az általános vita lezárására 4 óra 40 perckor, részletes vitára pedig a beérkezett módosító javaslatok következtében a következő ülésnapon került sor. Az önálló indítványhoz június 27-én 19 módosító, június 28-án 5 kapcsolódó módosító javaslat érkezett. Ezeket az illetékes bizottságok megvitatták, majd részletes vitára bocsátó ajánlást nyújtottak be. A T/3652. számú törvényjavaslat részletes vitája az Országgyűlés 105. ülésnapján 22 órakor vette kezdetét, és egy óra alatt le is folytatták. A módosító irományokról július 4-én született döntés. Az önálló indítványhoz kettő zárószavazás előt-

III.29. táblázat. A többségi és kisebbségi álláspont a T/3652. irományszámú törvényjavaslat kapcsán

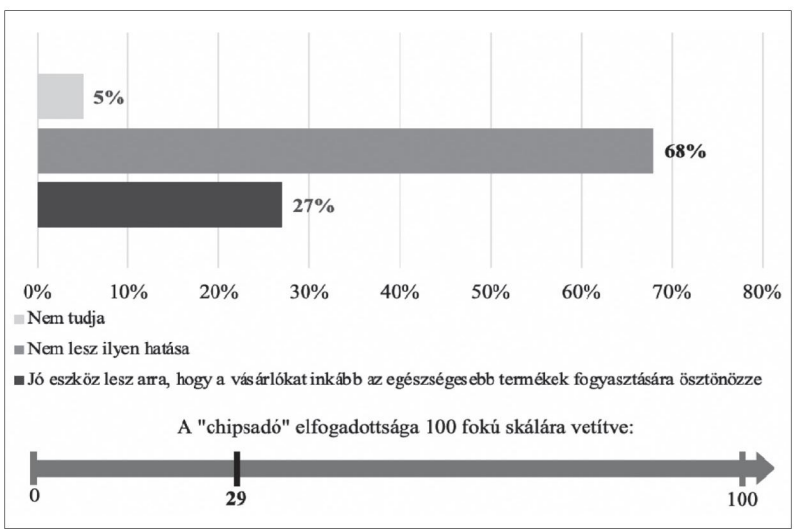
Többségi álláspont	*Kisebbségi álláspont*
fontos probléma a súlyos betegségek, halálozások magas száma, a cukor és só csökkentése egészségesebb táplálkozáshoz vezet	a cukor és só más egészségtelen anyagokkal kerül helyettesítésre a termékben, összességében csak ezek kivonása nem vezet egészségesebb táplálkozáshoz
az egészségügy színvonalát növeli	az egészségügyi színvonalat máshogy is lehet növelni
a magyar piacok „megtisztítása", egészséges, bio, ökogazdaságból származó termékek előtérbe helyezése	az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező fogyasztók nem tudnak drágább, de jobb minőségű élelmiszert megvenni, ugyanakkor a gyengébb színvonalú termékekhez ezzel drágábban jutnak hozzá
költségvetési bevételnövekedés	akár költségvetési hiányt is okozhat: • hiányzó adóbefizetések • hiányzó áfa-bevételek • kieső termékek és munkavállalók
a vállalkozások tudnak alkalmazkodni, exportra továbbra is tudnak termelni	nincs garancia arra, hogy a bevételeket teljes egészében erre fordítaná majd az állam
	munkahelyek számának csökkenése, hazai vállalatok számára is bevételkiesés

ti módosító javaslat érkezett, ezt az Alkotmányügyi Bizottság tárgyalta. Július 11-én az új módosító javaslatok miatt zárószavazást folytatott le a Ház, majd határozott a két módosítóról, melyeket elfogadtak. Ezt követte a zárószavazás, melynek során a képviselők 255 igen, 54 nem és 36 tartózkodó szavazat mellett elfogadták a javaslatot.

A törvényjavaslat elfogadására az Országgyűlésnek csupán 12 munkanapra volt szüksége. A törvény sürgős kihirdetését is megszavazták a képviselők. Az elfogadott törvény szövegét az Országgyűlés elnöke július 13-án, a köztársasági elnök július 18-án írta

alá. Másnap a *Magyar Közlöny*ben a népegészségügyi termékadóról szóló 2011. évi CIII. törvény kihirdetésre került, 2011. szeptember 1-jén hatályba is lépett. Rohammunkáról volt tehát szó, melynek fényében nem meglepő, hogy a törvénynek kevés olyan pontja van, amelyet azóta ne módosítottak volna.[45]

Érdemes megvizsgálni a szabályozással kapcsolatban a társadalom véleményét is. Közvéleménykutatások alapján a társadalom kétharmada szerint a kivetett termékadó nem fogja a vásárlókat az egészségesebb élelmiszerfogyasztásra ösztönözni. A válaszok megoszlását az III.21. ábra szemlélteti.



III.21. ábra. Vélemények a népegészségügyi termékadó fogyasztásra gyakorolt hatásáról

Megjegyzés: Saját szerkesztés a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet kutatása alapján.

[45] Az Országgyűlés adott ciklusa 104., 105. és 108. ülésnapjainak hivatalos jegyzőkönyvei alapján.

Az ábráról leolvasható, hogy a válaszadók 68% úgy vélte, a bevezetendő szabályozások a vásárlókat nem fogja egészségesebb fogyasztásra ösztönözni. A megkérdezettek 27%-a vélte úgy, hogy a népegészségügyi termékadó bevezetése megfelelő eszköz, és üdvözlendő hatásai lesznek a vásárlók fogyasztási szokásai tekintetében. A maradék 5% a feltett kérdés vonatkozásában nem tudott választ adni, vagy nyilatkozni a rendelkezés várható hatásai tekintetében. A megkérdezettek nagy része tartott attól, hogy a „chipsadó" bevezetése az élelmiszerárak további emelkedését valószínűsíti. A válaszokat összegezve a piackutató közleményében megállapította, hogy a „chipsadó" elfogadottsága egy 100 fokú skálára vetítve 29 pont, ami kimondottan alacsony értéknek mondható.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy az Országgyűlés kevesebb, mint két hét alatt fogadott el egy olyan egyéni képviselői törvényjavaslatot, melynek tárgya nyilvánvalóan a kormány (a pénzügyekért vagy az egészségügyért felelős miniszteri) benyújtását indokolta, s amelynek vitáját az Országgyűlés méltóságát csorbító módon folytatták le, az elfogadottsága pedig a közvéleménykutatások alapján alacsony volt. Érdemi vitáról vagy a konszenzusra való törekvésről nem volt szó. A javaslat így összességében a jogalkotás tartalmi, formai és eljárási minőségi feltételeit is megszegte, miközben szövege már a cikluson belül, majd ezt követően is többször és több helyen változott. Ennyiben pedig a frakciókormányzás mint de facto rendeleti kormányzás állatorvosi lovának tekinthető.

TÖRVÉNYJAVASLAT AZ ÜZLETEK NYITVA TARTÁSÁRÓL

A 2014 őszén KDNP-s képviselők által benyújtott T/1914. számú, az üzletek nyitvatartásáról szóló (a sajtóban többek között „vasárnapi boltzár" néven ismert) törvényjavaslat szabályozási tárgya évek óta megosztja a magyar közvéleményt. Az indítvány benyújtásakor felmerült kérdésként, hogy az előterjesztők mire alapozzák a szabályozni kívánt területre vonatkozó megállapításaikat, valamint hogy

reprezentatív piackutatások és gazdasági mutatók elemzése nélkül hogyan kerülhet elfogadásra egy ilyen volumenű törvényjavaslat.

E kérdésekre a válaszokat okkal kereshetnénk a törvényjavaslat indokolásában, hiszen itt szükséges bemutatni azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek indokolttá teszik a szabályozást, valamint az elérni kívánt célokat, illetve a várható hatásokat. Ennek ellenére az alapvetően rövid törvényszöveghez kapcsolódó általános indokolás csupán egy, a részletes indokolás kettő oldal terjedelmű és nem ad a fenti kérdésekre kielégítő választ. De vajon valóban nem támaszkodhattak előzetes hatásvizsgálatra a benyújtó képviselők?

A törvényelőkésztése kapcsán itt is feltételezhető a minisztériumok háttérmunkája, vagyis bár egyéni képviselők nyújtották be a javaslatot, az előterjesztést megelőző munkálatok nem feltétlenül hozzájuk köthetőek. 2015-ben tette közzé a Nemzetgazdasági Minisztérium a már 2011-ben elkészült tanulmányt, melyet az M. S. Concord Tanácsadó és Szolgáltató Bt. készített, s amelyet így előzetes hatásvizsgálatnak tekinthetünk. Ennek eredménye alapján 2011-ben a lakosság 54%-a nem támogatta az üzletek vasárnapi bezárását (M. S. 2011).

A mindezek fényében már benyújtásakor széles körben vitatott törvényjavaslatot Harrach Péter és kilenc, a Kereszténydemokrata Néppárt képviselőcsoportjához tartozó országgyűlési képviselő közösen terjesztette elő 2014. november 6-án (majd a javaslathoz november 11-én újabb 6 KDNP-s képviselő csatlakozott benyújtóként). A Gazdasági Bizottság általi tárgysorozatba vételt követően a plenáris általános vitájára december 3-án kerül sor. Harrach Péter expozéjában a vasárnapi pihenőnap fontosságára, a kereskedelem ésszerű működésére, a munkavállalók testi és lelki egészségének megőrzésére, valamint a család védelmére, közösségmegtartó erejének erősítésére hívta fel képviselőtársai figyelmét. A javaslathoz 12 módosító javaslatot nyújtottak be, így került sor a részletes vitára, melyet a Gazdasági Bizottság folytatott le. Ezt követte a Törvényalkotási Bizottság ülése, amely bizottsági módosító javaslatot korri-

gáló összegző módosító javaslatot és összegző jelentést nyújtott be az Országgyűlés elnökének. Ebben többek között a javaslat átnevezését – „a kereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról" – indítványozták.[46] 2014. december 16-án a Törvényalkotási Bizottság összegző módosító javaslatáról szavaztak, majd ezt követően a zárószavazásra került sor.

A kormánypártok (két képviselő kivételével) elfogadták a javaslatot, az ellenzéki Jobbik tartózkodott, míg a többi ellenzéki képviselő nemmel szavazott. A törvény *a Magyar Közlöny*ben december 30-án lett kihirdetve, mint 2014. évi CII. törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról. Záró rendelkezése értelmében hatályba 2015. március 15-én lépett, ezzel csupán három és fél hónapot hagyva az új szabályozásra való felkészülésre. A jogalkotási minőség számos kritériumának figyelmen kívül hagyása ugyanakkor megpecsételte a törvény sorsát a végrehajtási szakaszban. A 2010 utáni időszak kevés pálfordulásának egyikeként a törvényt a korábban azt hatályba léptető Fidesz–KDNP többség 2016. évi XXIII. törvény 4.§ a) és b) pontja hatályon kívül helyezte, a törvényjavaslathoz fűződő 53/2015 (III. 17.) kormányrendelettel együtt.

A LAKÁSTAKARÉKPÉNZTÁRAKRÓL SZÓLÓ 1996. ÉVI CXIII. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Utolsó vizsgált esetünk a képviselői indítványokkal való visszaélés egyik legeklatánsabb példája. Bánki Erik, a Fidesz képviselőcsoport tagja 2018. október 15-én 10 óra 55 perckor nyújtotta be T/2600. irományszámú indítványát a ParLex rendszeren keresztül, „A lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról" címmel. A módosító indítvány alapjául szolgáló törvényt még a

[46] Az Országgyűlés adott ciklusa 36., 40. és 41. ülésnapjainak hivatalos jegyzőkönyvei alapján.

Horn-kormány idején, 1996. augusztus 30-án az akkori pénzügyminiszter, Medgyessy Péter nyújtotta be. A szabályozás a lakás-előtakarékossági tevékenységre specializálódott, zárt rendszerben, szakosított hitelintézetként működő lakástakarékpénztárak hosszú távú, stabil működésének kialakítását tűzte ki célul.[47]

Saját módosító javaslatának benyújtásakor Bánki a változtatás szándékát azzal indokolta hogy a kérdéses megtakarítási forma nem szolgálta eredményesen az otthonteremtési célokat, azok csak a lakástakarékpénztárak extraprofitjához járultak hozzá. A törvényjavaslat tárgysorozatba vételét követően az előterjesztő kivételességi kérelmet nyújtott be 45 képviselőtársának ajánló aláírásával, melyben indítványozta, hogy a javaslat összevont vitájára 2018. október 16-án, a napirend előtti felszólalásokat követően, első napirendi pontként kerüljön sor. Egyúttal azt is kérte, hogy a módosító javaslatok benyújtására a kivételes eljárást elrendelő döntés meghozatalát követő harmadik óráig legyen lehetőség, illetve, hogy az összegző módosító javaslatról történő döntésre, továbbá a zárószavazásra szintén október 16-án kerüljön sor. A módosító javaslatok előterjesztésére a HHSZ. 62.§ (4) bekezdése szerint, a kivételes eljárást elrendelő döntés meghozatalát követően legalább három órát kell biztosítani. Az előterjesztő kérelméből láthatjuk, hogy a minimális határidőt kérvényezte, így nem sok esélye volt más képviselőnek érdemi módosítást megfogalmazni és előterjeszteni.

Az Országgyűlés október 15-én délután 14 óra 30 perckor elfogadta a kivételességi javaslatot. A részletes vitát kivételes eljárás esetén minden esetben a Törvényalkotási Bizottság folytatja le. Mivel módosító javaslat az eredeti önálló indítványhoz nem érkezett, a Törvényalkotási Bizottság csak a bizottsági ülésen a kormánypárti képviselők részéről elhangzott módosító javaslatokat tárgyalta. Ezek mindegyike kodifikációs és nyelvhelyességi pontosítás volt. Ugyanakkor még a rohamtempójú eljárás sem teszi lehetővé, hogy az összevont vitára (az általános vita, az összegző jelentés és az ösz-

[47] Az 1996. évi T/2840 irományszámú törvényjavaslat indokolása szerint.

szegző módosító javaslat együttes vitája) a kivételes eljárást elrendelő ülésnapon kerüljön sor.

A HHSZ. 63.§ (1) bekezdése szerint erre legkorábban a kivételes eljárás elrendelését követő ülésnapon – jelenesetben ez a Ház 30. ülésnapja – van lehetőség. Valamint a HHSZ. 63.§ (2) bekezdése szerint az összevont vitában elsőként a törvényjavaslat előterjesztője szólalhat fel 15 perces időkeretben. Az összevont vita október 16-án 9 óra 20 perckor, az előterjesztő expozéjával nyílt meg, majd a kormány álláspontját ismertették. Mindezek után a Törvényalkotási Bizottság többségi (6 percben), majd a kisebbségi véleményének előadása hangzott el (7 percben). Ezt követte vezérszónoki és kétperces hozzászólások köre.

A törvényjavaslat és annak kivételes eljárásban való tárgyalása felháborodást keltett az ellenzékben. Az éles vita során az előterjesztést diszkriminatívnak, korrupciógyanúsnak és életellenesnek nevezték, továbbá a várható piaci pánikra hívták fel az előterjesztő és a kormánypártok figyelmét. Az összevont vitát követően az Országgyűlés döntött az összegző módosító javaslatról. Végül 12 óra 35 perckor – alig több, mint egy nappal a törvényjavaslat előterjesztését követően – zárószavazásra került sor a törvényjavaslat összegző módosító javaslattal módosított szövegéről.[48] A törvényjavaslatot csak a Fidesz és a KDNP jelenlevő képviselői, valamint a német nemzetiségi képviselő támogatta.

A *Magyar Közlöny* 161. számában a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXIII. törvény október 16-án kihirdetésre került, másnap hatályba is lépett, ezzel minimális felkészülési időt sem biztosítva a jogalanyok számára. Az ellenzéki képviselők által a vita során említett piaci pánik a társadalom körében meg is jelent, a törvény hatályba lépése előtt megrohamozták a hitelintézeteket, hogy utolsó nap tudjanak

[48] Az Országgyűlés adott ciklusa 29. és 30. ülésnapjainak hivatalos jegyzőkönyvei alapján.

olyan lakás-előtakarékossági szerződést kötni, amelyhez még jár a 30%-os állami támogatás.

A vizsgált törvényjavaslat sürgős jellegére tekintettel az ellenzéki képviselőknek nem volt kellő ideje az érdemi véleményalkotásra, módosító javaslatok benyújtására. Mindez egy nagy jelentőségű törvényjavaslat kapcsán történt, mely egy két évtizede fennálló pénzügyi szolgáltató intézmény-típus – ennek állami támogatásának – kivezetéséről döntött. A javaslat előkészítése, tárgyalása és elfogadása így (az egyéni képviselői benyújtó dacára) a törvényhozás autonómiájának antitézise – maga a megtestesült rendeleti kormányzás.

Következtetések

A fejezetben bemutatott esettanulmányok, ezek időbeli sorrendje jól jelzi, hogyan alakult át a képviselői indítványok használata a jogalkotás során a rendszerváltás után. Az egyes irományok nagyon különbözőek voltak közpolitikai tárgyuk, a körülöttük folyó politikai viták intenzitása és sok más szempont szerint is. De tárgyunk szempontjából az volt a legfontosabb eltérésük, hogy a képviselői autonómia megnyilvánulásaként értelmezhettük-e őket, vagy épp ellenkezőleg, a de facto rendeleti kormányzás jeleként.

Ennek során vizsgáltuk, hogy pártállástól függetlenül támogatták-e az adott javaslatot a képviselők, illetve, hogy a megfelelő tartalmi, formai és eljárási minőségi jellemzők (így különösen a hatásvizsgálatok) érvényesültek-e. A negyedik, stabilitási szempont kapcsán a IV.1. fejezet kvantitatív elemzése azt mutatta ki, hogy pusztán a képviselői benyújtás nem eredményezte a cikluson belüli módosítás valószínűségének növekedését. Ugyanakkor hangsúlyozandó: nem is feltételeztük, hogy a frakciókormányzás jegyei a teljes rendszerváltás utáni időszakra jellemzőek lettek volna. Másfelől, ha csak a 2010–2014-es időszak adatait vizsgáljuk, szignifikáns és negatív hatást találtak a szerzők az akkor elfogadott törvények cikluson belüli módosítása kapcsán.

Mindezek fényében mind a kvantitatív, mint az e fejezetben közölt kvalitatív elemzés arra utal, hogy a 2010 utáni három ciklus során a képviselői indítványok eljárási előnyeivel nem csak éltek, de ezekkel gyakran vissza is éltek a kormánypártok. A népegészségügyi termékadóról szóló törvényjavaslat sürgős, valamint a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat kivételes tárgyalásának szükségessége kétséges volt a törvényjavaslatok mellé csatolt indokolások, illetve a benyújtott sürgősségi és kivételességi indítványok alapján. Ráadásul olyan nagy horderejű – így többek között adózást érintő – indítványokról volt szó, melyek esetében elvárható a kormánypártok részéről, hogy az általuk támogatott kormány nyújtsa be őket. Összességében tehát a képviselői indítványok vizsgálata közelebb vihet minket a jogalkotási minőség romlásának megértéséhez.

III.6. A zárószavazás előtti módosító javaslatok szerepe a törvényhozásban

Rontó Renáta

Magyarország Alaptörvénye rögzíti az Országgyűlés jogalkotó szerepét, valamint a legfőbb népképviseleti mivoltát.[1] A legfőbb funkciója – közjogi szempontból – a jogalkotás,[2] amelyet meghatározott normák szerint gyakorolnak a megválasztott képviselők. E normák a parlamentáris rendszerekben előírják a megfelelő eljárási szabályokat és tárgyalási határidőket. Vannak ugyanakkor olyan törvényhozási intézmények, melyek de jure lehetővé teszik az eljárások végén – már a módosító indítványokról való szavazást követően is – a kialakított javaslatszöveg érdemi átalakítását, s ezzel az eljárás felülírását. A legfontosabb ilyen intézmény a magyar parlamentben a zárószavazás előtti módosító indítvány.

Zárószavazás előtti módosító javaslatot a zárószavazás előtt nyújthatnak be a képviselők, a bizottságok és a kormány tagjai. A jogalkotási minőség e kötetben tárgyalt négy dimenziója tekintetében a zárószavazás előtti módosító indítványok nyilvánvalóan mindegyikkel szoros elméleti kapcsolatban vannak. Ha egy törvényszöveg érdemben módosul, a sokszor több évig tartó előkészítő és parlamenti szakasz utolsó lépésében, közvetlenül a zárószavazás előtt, akkor ezzel (1) a korábban az alkotmányosság garantálásába,

[1] Magyarország Alaptörvénye (2011) 1. cikk.

[2] *Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 223. https://www.parlament.hu/documents/10181/56582/Parlamenti+jog/0bf1e7bb-2654–5631–1068–481392d61552

a közpolitikai oksági mechanizmus érvényesítésébe, (2) a megfelelő formai jellemzők és a jogrendszerrel való koherencia biztosításába, valamint a (3) társadalmi egyeztetésbe és hatásvizsgálatba, a képviselők bevonásába fektetett energia egy része is elveszhet.

Másfelől – az előző fejezetben tárgyalt egyéni képviselői indítványokkal együtt – a törvényhozás valódi autonómiájának kiüresedéséhez vezethet, melynek hiányában a törvényhozási selejtek gyártását megelőző minőségbiztosítási elemek nem tudnak érvényesülni. Ez pedig (4) a törvények gyors módosításához, a jogrend kiszámíthatatlanságához és instabilitásához vezethet. A zárószavazás előtti módosító indítványok és a zárószavazások vizsgálata így fontos adalék lehet az ún. frakciókormányzás és általában a de facto rendeleti kormányzás (ld. III.4. fejezet) jelenségének megértéséhez.

E fejezetben a zárószavazás előtti módosító indítványokat 1994 és 2018 között ciklusonként vizsgáljuk. A felhasznált adatokat a Comparative Agendas Project adatbázisából, az Országgyűlés weboldaláról, valamint a Képviselő Tájékoztatási Központ munkatársai segítségével gyűjtöttük össze. Ezen adatbázisok alapján elsősorban azt vizsgáltuk, hogy egy ciklusban az adott törvényhez mennyi zárószavazás előtti módosító javaslat került benyújtásra, azt kik, milyen módon adták be, hány paragrafussal. A javaslatok szerkezetét áttekintve megállapítható, hogy azok eltérő terjedelműek, általában egy-két pontot javasolnak módosításra a képviselők, bár a kormány vagy a bizottságok részéről beadottak olykor több száz pontot is érintettek.

A Zárószavazás előtti módosító javaslatok ciklusonként

A HORN-KORMÁNY IDŐSZAKA (1994–1998)

A 46/1994 (IX. 30.) országgyűlési határozat adott lehetőséget először a zárószavazás előtti módosító javaslatok (továbbiakban: módosító) beadására. Ennek eredményeképpen a részletes vitában elfogadott indítványokhoz, még a zárószavazás előtt írásban módosító

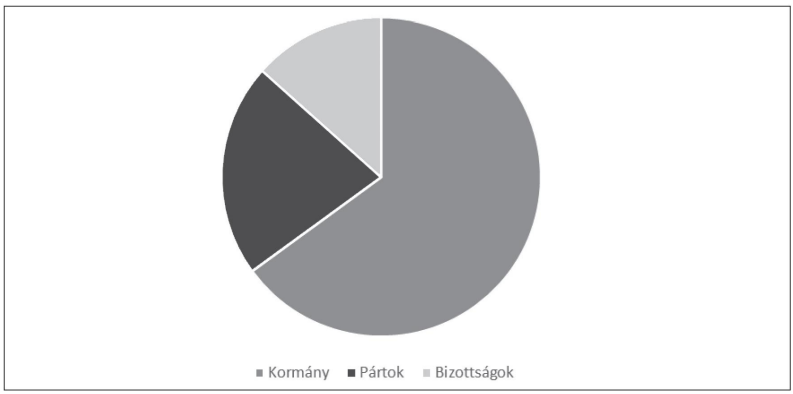
javaslatot nyújthattak be a képviselők. Az előterjesztő is élhetett ezzel az intézménnyel az Alkotmány vagy más törvénnyel való zavar feloldása érdekében, a házelnöknek címezve, aki pedig az Alkotmányügyi Bizottságnak adta ki.[3]

A kutatás során az 1994–1998-as ciklusban összesen 499 darab törvényjavaslatot vizsgáltunk meg a zárószavazás előtti módosító javaslatok tekintetében. Megfigyelhető, hogy meglehetősen kevesen éltek ezzel a lehetőséggel, hiszen mindösszesen 102 darab törvényhez adtak be ilyet. A teljes ciklusban összesen 157 darabot nyújtottak be (azaz volt rá példa, hogy egy törvényhez többet is). A benyújtók részéről leginkább a kormány képviseletében a pénzügyminiszter és az Alkotmányügyi Bizottság adott be módosító javaslatot. A benyújtás oka ekkor még elsősorban a valódi céloknak megfelelően a javaslatszövegek pontosítása, az ún. koherenciazavar kiküszöbölése volt.

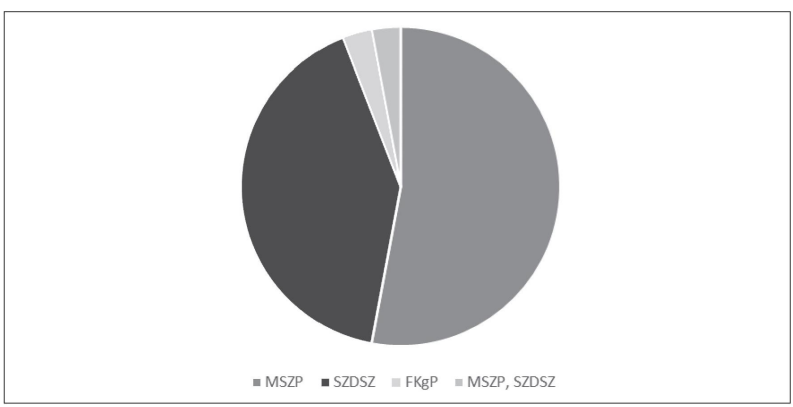
Több esetben előfordult az is, hogy maga a törvényjavaslat benyújtója kérte a módosítást. A legtöbb javaslatot a kormány adta be, összesen 102 darabot (65%). Ezzel szemben a pártok 34-szer nyújtották be ilyen módosítót. A III.22. ábra jól szemlélteti, hogy a harmadik helyen a bizottságok állnak 13%-kal, ebből az Alkotmányügyi Bizottság 19 darab javaslatot nyújtott be, míg a Költségvetési Bizottság két alkalommal élt ezzel a lehetőséggel. A pártokat tekintve elmondható, hogy a kormánypártok, azaz az MSZP és az SZDSZ képviselői adták be a legtöbb javaslatot. Ebben a ciklusban a legtöbb módosítót „A felsőoktatásról szóló 1993.évi LXXX. törvény módosításáról" szóló törvényjavaslat kapta.

Összesességében elmondható, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslatok száma jelentősen elmaradt a „normál", illetve a kapcsolódó módosító javaslatok számától (ez utóbbiak kapcsán ld. a III.3. fejezetet). Ez leginkább azzal magyarázható, hogy a Házszabály csak úgy engedélyezte ezt a módosító formát, ha az Országgyűlés

[3] 46/1994 (IX. 30.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról, 107.§, (1).



III.22. ábra. Módosítók benyújtók szerinti megoszlása, 1994–1998



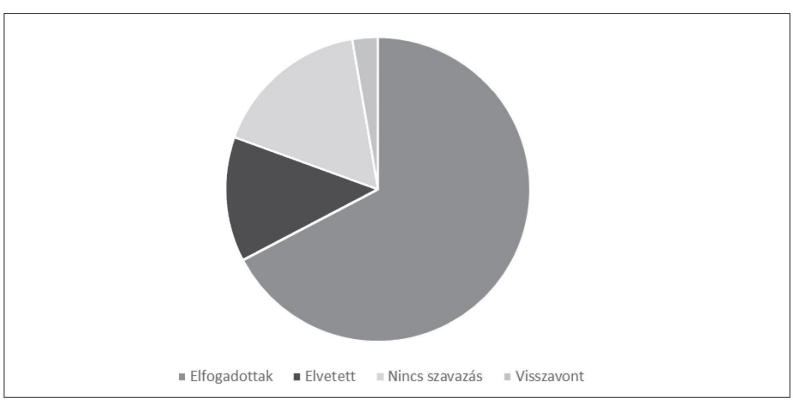
III.23. ábra. Módosítók pártok szerinti megoszlása, 1994–1998

elhalasztotta a zárószavazást, valamint egyértelműen látható az eredeti céloknak megfelelő – tehát formai, jogtechnikai, helyesírási – hibák kezelése (Orbán 2014: 86).

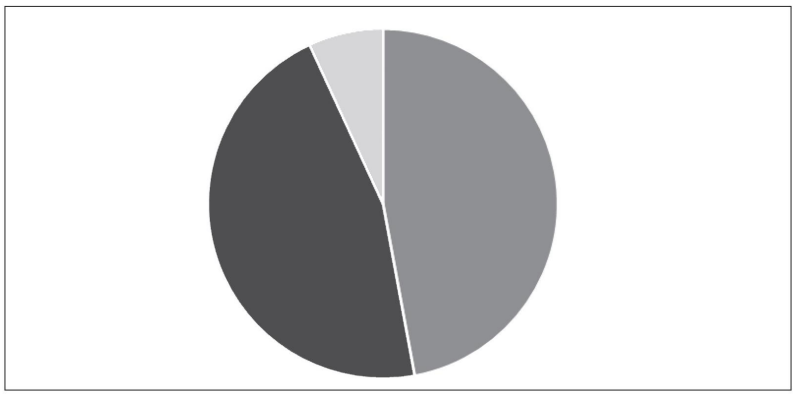
AZ ELSŐ ORBÁN-KORMÁNY IDŐSZAKA (1998–2002)

Az első Orbán-kormány idején lényegesen megnőtt a zárószavazás előtti módosító javaslatok száma: 157-ről 257-re, ám azok koncentráltabban, mindössze 94 törvényhez kerültek benyújtásra. Az 1998 és 2002 közötti időszakban a benyújtásra való hajlandóság mind a kormány, mind a pártok részéről látványosan emelkedett, annak ellenére, hogy a szabályozás nem változott. A 257 darab javaslat 67%-át el is fogadta a plénum (ld. III.24. ábra).

Az 1994 és 1998 közötti ciklussal ellentétben az első Orbán-kormány idején több indítványt adtak be a pártok, mint maga a kormány, viszont csökkenést mutat a bizottságok által beadottak száma (III.25. ábra). Az adatok alapján legtöbbször a pénzügyminiszter élt ezzel a lehetőséggel, leginkább a költségvetést érintő törvényjavaslatok tekintetében.



III.24. ábra. Zárószavazás előtti módosítások, 1998–2002

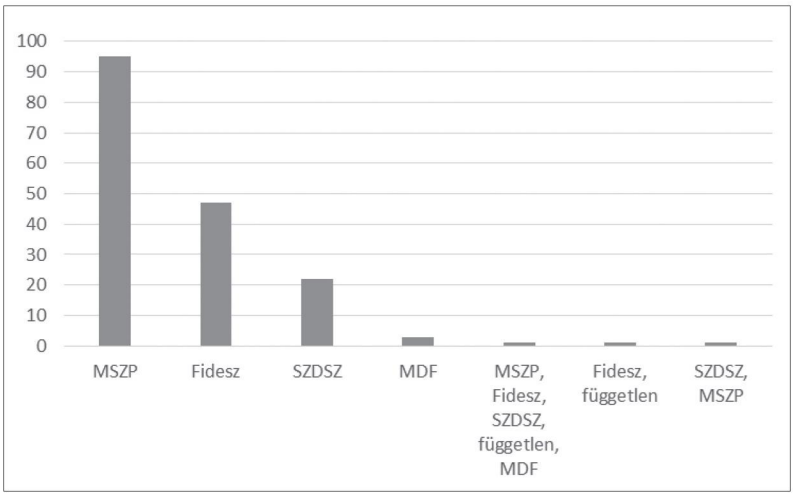


III.25. ábra. Módosítások benyújtók szerinti megoszlása, 1998–2002

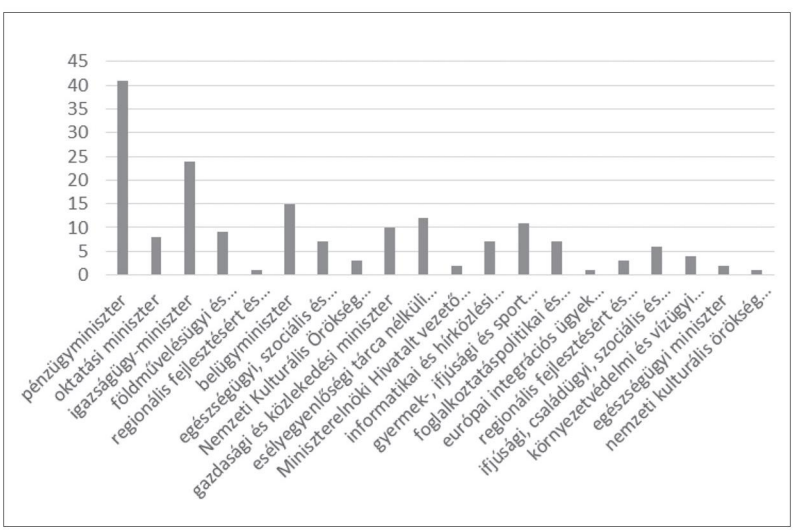
A MEDGYESSY-, ILLETVE AZ ELSŐ GYURCSÁNY-KORMÁNY IDŐSZAKA (2002–2006)

Folytatódott a beadott módosítások emelkedő számának trendje a 2002 és 2006 közötti ciklusban is. Az 573 törvényből 176 törvényhez nyújtottak be zárószavazás előtti módosító javaslatokat, és összességében az Országgyűlés 427 indítvány sorsáról döntött. E ciklusban is voltak olyan törvényjavaslatok, melyekhez több módosító is érkezett: a 2004-es költségvetéshez 13, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról szóló törvényjavaslathoz pedig 16 darabot adtak be. A költségvetési, egészségügyi törvények mellett több módosító érkezett oktatási és titkosszolgálati törvényjavaslatokhoz is.

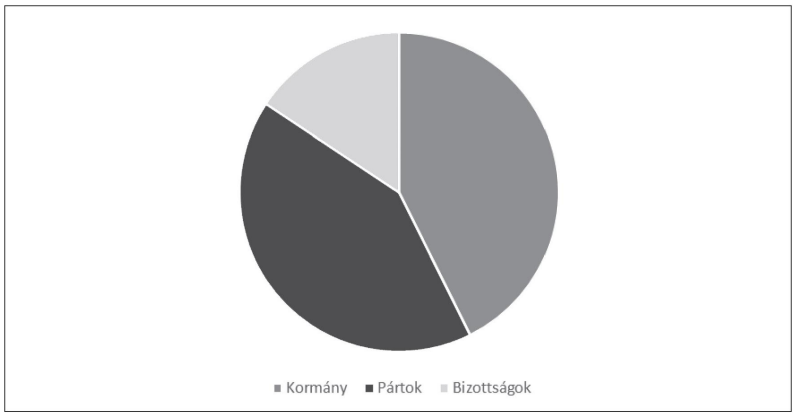
Ebben az időszakban is a kormányzó pártok adták be a legtöbb indítványt, de többpárti javaslatok is voltak (ld. III.26. ábra). A miniszterek tekintetében magasan a pénzügyminiszter adta be a legtöbb módosítót, őt az igazságügy miniszter követte (ld. III.27. ábra). A III.28. ábra jelzi, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslatok a kormány eszközeként szolgáltak vagy közvetlen miniszteri benyúj-



III.26. ábra. A módosítók pártok szerinti megoszlás, 2002–2006



III.27. ábra. Módosítók miniszterek szerinti megoszlása, 2002–2006



III.28. ábra. Módosítók benyújtók szerinti megoszlás, 2002–2006

tással, vagy mint például az egészségügyi tárgyú törvények esetében, a vezető kormánypárt szakpolitikusa (ebben az esetben az MSZP-s Schvarcz Tibor) segítségével.

A MÁSODIK GYURCSÁNY-, ILLETVE A BAJNAI-KORMÁNY IDŐSZAKA (2006–2010)

A 2006–2010 közötti időszakban az elfogadott 587 törvényjavaslaton belül 221-re nőtt azon törvényjavaslatok száma, melyekhez zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtottak be. Itt viszont a korábbiakhoz képest megfordultak az arányok, mert a legtöbbször a pártok képviselői éltek e lehetőséggel. Egy 2008-as jogszabály-módosítás következtében a javaslatokat akár egy órával a zárószavazás előtt is be lehetett benyújtani az Alkotmányügyi Bizottságnak, ami szintén hozzájárulhatott a javaslatszám bővüléséhez, hiszen az utolsó pillanatig lehetett módosításokon dolgozni.

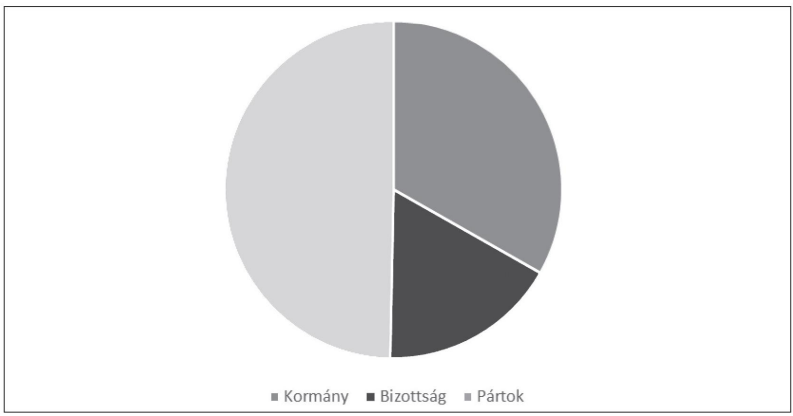
A MÁSODIK ORBÁN-KORMÁNY IDŐSZAKA (2010–2014)

Ezen ciklus tanulmányozása során mindenképp ki kell emelni a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatot, amely a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt közjogi érvénytelensége miatt alkotmányellenesnek nyilvánította. Az indoklásában a testület kiemelte, hogy több olyan zárószavazás előtti módosító javaslat érkezett, amelyek tartalmi változásokat is eszközöltek. A házszabály viszont csakis koherenciazavar feloldására adott felhatalmazást, továbbá a zárószavazás előtt egy órával leadott javaslatok leadásával az ellenzéki frakciók tagjainak nem volt megfelelő ideje ezek értelmezésére.

A 98/2011. (XII.31) a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló OGY határozat változtatott ezeken a szabályokon, ugyanis „tartalmi korlátozásokra való tekintet nélkül" beadhatóvá vált a módosító javaslat, legkésőbb 24 órával a zárószavazás előtt.[4] A benyújtási határidőt ugyan meghosszabbították, ezáltal több időt hagyva az ellenzéki frakcióknak azok áttekintésére, viszont ekkor a koherenciazavar feloldása mellett már tartalmi, érdemi változtatást is alkalmazhattak a benyújtók. Ezen a ponton lehetővé vált, hogy a módosító benyújtója – az országgyűlési többség támogatásával – akár a teljes törvényjavaslat szöveget lecserélje.

Ezen intézményi kiskapu kinyitása nyomán nem lehet meglepő, hogy a második Orbán-kormány idején megnőtt a törvényalkotásban a zárószavazás előtti módosító indítványoknak a szerepe. Ennek eredményeképpen jelentősen megnőtt a számuk is, hiszen 371 törvényjavaslathoz nyújtottak be zárószavazás előtti módosító javaslatot, összesen 955 darabot számoltunk össze. A tárgyköröket tekintve elmondható, hogy ebben a ciklusban is az oktatási, egész-

[4] 98/2011. (XII.31) OGY határozat, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról 107.§ (1).



III.29. ábra. A módosítók benyújtók szerinti megoszlása, 2010–2014

ségügyi a pénzügyi témájú javaslatok voltak leginkább előtérben. Ezen területeknél a módosítások száma akár a 20 darabot is elérte bizonyos javaslatok esetében. Kiemelendő az Alaptörvényhez benyújtott indítványok 20 darabos kontingense is. Ez utóbbi esetben kizárólag a pártok képviselői kértek kiegészítést vagy módosítást.

A HARMADIK ORBÁN-KORMÁNY IDŐSZAKA (2014–2018)

Az előzőekben ismertetett rendelkezésekkel szemben a 2014-es új Határozati Házszabály[5] egy sok szempontból átdolgozott törvényalkotási eljárásrendet vezetett be, melyet öt szakaszra tagolt (bővebben ld. a II.2. fejezetben). Az egyik legfontosabb változás, hogy a törvényjavaslatok részletes vitája immáron bizottsági szinten zajlott. Az egyes lépések az alábbi sorrendben követték egymást: (1) benyújtás és a napirendre vétel; (2) általános vita; (3) bizottsági részletes vita; (4) a Törvényalkotási Bizottság eljárása; majd végül (5) záróvita és az ezt követő zárószavazás.

[5] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről.

A zárószavazás előtti módosító indítványokat korábban az Alkotmányügyi Bizottságnak küldte meg a házelnök, az új szabályozás alapján azonban a Törvényalkotási Bizottság tárgyalja őket. E szerint: „(2) A törvényalkotási bizottság az általa támogatott zárószavazást előkészítő módosító javaslatokat, valamint a saját módosító javaslatait egy indítványba foglalja a 46. § (5) bekezdésében foglaltak alkalmazásával (a továbbiakban: zárószavazás előtti módosító javaslat). Zárószavazás előtti módosító javaslatként a 42. § a) és b) pontja szerinti módosító javaslat nem nyújtható be."[6]

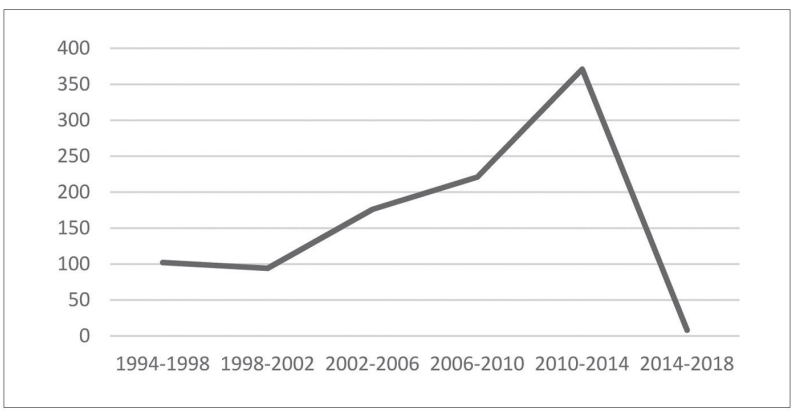
Az új Határozati Házszabály rögzítette a zárószavazás előtti módosító javaslatok vitáját is, mivel kifogásolható volt a korábbi ciklusokban, hogy nem csak koherenciazavar feloldására szolgáltak az indítványok, hanem sok esetben érdemi változást is eredményeztek a törvényjavaslat szövegében. Fontos ennek kapcsán hangsúlyozni, hogy változott a módosító javaslat beadási határideje, így azt a benyújtó „annak az ülésnapnak a megnyitása előtt három órával nyújtja be, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a zárószavazás előtti módosító javaslat vitája szerepel". Annak következtében, hogy ismét csak a koherenciazavarok feloldására lett használható a zárószavazás előtti módosító indítvány, valamint annak fényében, hogy javaslatonként csak egyet lehetett benyújtani, a 2014–2018 közötti ciklusban ezek száma drasztikusan, mindössze 8-ra csökkent.

Következtetések

A fejezetben közölt adatok fényében megállapítható, hogy 1998 óta a zárószavazás előtti módosító indítványok száma folyamatosan növekedett, egészen a harmadik Orbán-kormányig, amikor is az házszabályi változtatás eredményeképpen drasztikusan lecsökkent

[6] 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről, 53.§ (1), (2), (3).

a számuk (ld. III.30. ábra). Míg az eredetileg rendeltetésszerűen, a koherenciazavarok kiküszöbölésére használt intézményt a gyakorlatban fokozatosan elkezdték tartalmi módosításokra is használni, ennek jogi feltételeit csak az 2011-es reform teremtette meg. Ekkor már nyilvánvalóan ellentétben állt a jogalkotási minőség elveivel az eredetileg éppen ezek (konkrétan a kisebb hibák kiküszöbölésére) bevezetett intézmény.



III.30. ábra. Azon törvények száma, melyekhez járószavazás előtti módosító javaslatot nyújtottak be, ciklusonként, 1994–2018

Fontos intézményi szabály volt az is, hogy kezdetben az Alkotmányügyi Bizottsághoz küldte meg a Házelnök a módosító rendelkezéseket, mára azonban ezeket a módosító rendelkezéseket a Törvényalkotási Bizottság tárgyalja meg és küldi meg a záróvitára. A kormány részéről fokozatosan emelkedett a zárószavazás előtti módosító indítványok száma egészen a 2006–2010-es ciklusig, amely időszak után egyértelműen a pártok váltak a fő benyújtóvá. Ez is arra utal, hogy a képviselőket egyre inkább saját munkafolyamataiba integrálta a kormány (vö. frakciókormányzás). Erre utal,

hogy minden ciklusban a kormányzó pártok nyújtották be a több módosítót az ellenzékkel szemben. Összességében tehát megállapítható, hogy az éppen aktuális intézményi szabályok hatottak leginkább arra, mennyire és miként éltek az arra jogosultak a zárószavazás előtti módosító indítványokkal és mennyire tudták a mindenkori kormánypártok azokat az eljárási szabályok kikerülésére használni.

III.7. Elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok

Molnár Csaba

Mint a III.2. és III.3. fejezetekből kiderült, bár a parlamentáris rendszerekben megszokott módon az Országgyűlésben is a kormányzó többség preferenciáinak megfelelően zajlik a döntéshozás, ez messze nem jelenti azt, hogy az ellenzéki képviselőknek ne lenne mozgásterük a közpolitika-alkotás befolyásolásában. Beszédeikkel befolyásolhatják az egyes ügyekkel kapcsolatos közvélekedést, módosító javaslataikkal felhívhatják a figyelmet a törvényjavaslatok egyes hibáira (melyet aztán gyakran kormánypárti képviselők hasonló indítványainak elfogadásával orvosol a kormánytöbbség). Kevésbé jellemző ugyanakkor, hogy teljes ellenzéki törvényjavaslatokat fogadna el az Országgyűlés.

E fejezetben az ilyen indítványokat vizsgáljuk meg a célból, hogy a jogalkotási minőség egy jellemzője, a konszenzusos jogalkotás kapcsán bővítsük ismereteinket. Először áttekintjük az ellenzék törvényalkotásban betöltött szerepére vonatkozó szakirodalmat, majd azt, hogy az 1990–2018 között elfogadott ötvenegy ellenzéki törvényjavaslatot milyen általános jellemzők alapján írhatjuk le. Végül az elfogadott törvényjavaslatok tartalmát, annak alapján betöltött jelentőségüket vizsgáljuk meg.

AZ ELLENZÉK SZEREPE A JOGALKOTÁSBAN

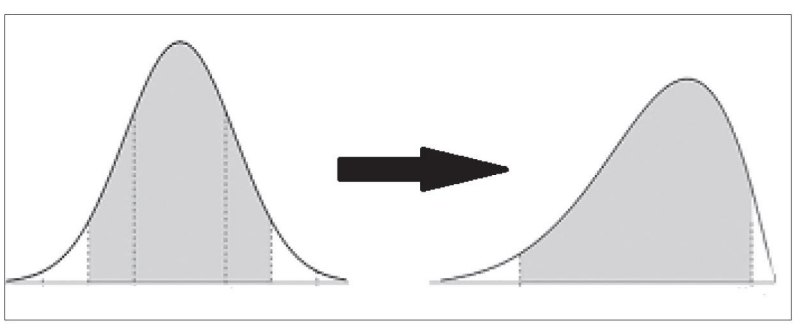
Noha a parlamentek egyik legfontosabb feladata a törvényhozás, a törvények szabályozási tartalmának kialakítása jelentős részben a végrehajtó hatalom keretei között zajlik. A napjaink Európáját jellemző pártfegyelem és a ténylegesen szinte mindig többségben lévő kormányoldal[1] miatt ezek a formális határok egyébként is elmosódnak. Ha pedig figyelembe vesszük, hogy a törvények előkészítése nem csak a kormánynál (erről a II.1. fejezetben olvashatunk részletesebben), hanem éppen pártoknál, tanácsadó cégeknél, agytrösztöknél és ügyvédi irodáknál is folyhat, már jelzi, hogy valójában a parlament csak egy szereplő a sok közül a jogalkotás folyamatában (Almond et al. 2006; Inoguchi 2008). Figyelemmel arra, hogy a törvényhozáson belül az ellenzéknek még inkább korlátozott a javaslatok tartalmát befolyásoló hatalma, felmerülhet a kérdés, hogy miért fogalmaz meg egyáltalán az ellenzék törvényjavaslatokat.

Egyfelől fontos, hogy a szavazótábornak tett ígéretek megvalósítására legalább kísérletet tegyenek (ld. Sebők 2015), így törekedjenek támogatottságuk megőrzésére (ráadásul ezeket akár át is veheti a kormánypárt, ahogy a Jobbik javaslatai kapcsán 2010 után a Fidesz–KDNP tette (Böcskei & Molnár 2019). Emellett legitimációs funkcióval is bírnak: a jellemzően a kevés választó által végigolvasott pártprogramokhoz hasonlóan a kormányzóképességet mutatja, azt, hogy az ellenzéki párt képes önállóan is életképes közpolitikai megoldások kialakítására (Helms 2008). A törvényjavaslatok meg-

[1] Bár egyes térségekben (például Skandinávia) a kisebbségi kormányok igencsak elterjedtek, valódi kisebbségi kormányzás nem igazán létezik. Amennyiben a mandátumok többségét valódi ellenzéki pártok birtokolják, még akkor is, ha esetleg megosztottságuk miatt nem tudnának alternatív többséget képezni, a kormányoldal működését meg tudják bénítani. A kisebbségi kormányzás működésének lényege, hogy egy esetleges kormánykoalícióban formálisan részt nem vevő pártokkal megegyezve biztosítják a törvényalkotáshoz szükséges többséget. Így a kormányzó erők ténylegesen nincsenek kisebbségben. A tényleges kisebbségi kormányzás csak átmeneti időszakokban alakulhat ki, és gyorsan a kormány bukásához, illetve előrehozott választásokhoz vezethet.

fogalmazása mindemellett az ellenzék számára kedvező közpolitikai kérdések tematizálását, napirendre tűzését segíti elő (Bräuninger & Debus 2009; Kopecký & Spirova 2008).

Az önálló javaslatok megfogalmazásának előnye jól megérthető a politikai verseny térmodelljét alapul véve. Míg Downs híres elmélete szerint a legelőnyösebb helyzetben a mediánszavazóhoz közelebb álló párt van, ezt ki kell egészíteni azzal, hogy a medián szavazó pozíciója a többdimenziós politikai versenyben a különböző dimenziók (azaz közpolitikai területek, vitatott ügyek) aggregátumából keletkezik, melyekben eltérhet a szavazók eloszlása (Williams 2006: 36–37). Az így képződő aggregátum a különböző versengési dimenziók szavazók által vélelmezett jelentősége szerinti súlyozásából áll össze. Épp ezért a napirend-formálás fő célja, hogy azon közpolitikai területek relatív súlya emelkedjen, melyekben a napirend-formálást végző párt álláspontjához közelebb áll a medián szavazó. Ennek segítségével pedig az aggregált szavazói preferenciák mediánja is közelebb kerül pozíciójához, így támogatottsága is növekszik (ld. III.31. ábra).



III.31. ábra. A napirend-formálás értelmezése a pártválasztás térmodelljében[2]

[2] A fejezetben közölt ábrák saját szerkesztések, az adatok forrása a magyar Comparative Agendas Project (CAP). cap.tk.mta.hu

Megemlíthető még, hogy a napirend-formálás az ellenzéki párt akaratának érvényesítését is elősegíti. Egy kisebbségben lévő erő számára liberális demokráciákban ez a törvényalkotás befolyásolásának egyik fő útja. Az ellenzék a fent bemutatott mechanizmus segítségével megnövelt választói támogatottságával képes nyomást gyakorolni a kormánypárt(ok)ra (Cox 2006). Amennyiben a kormányzó erők meg akarják akadályozni a további szavazatvesztést, esetleg a korábban elvesztetteket vissza kívánják szerezni, rákényszerülnek arra, hogy álláspontjukat, kommunikációjukat vagy közpolitikai javaslataikat közelítsék ellenfelük álláspontjához (illetve más ügyek napirendre tűzésével át is súlyozhatják a fent bemutatott aggregátumot, aminek sikere az ellenzék kudarcát jelenti).

Ez a mechanizmus a Riker által leírt heresztetika alkalmazását jelenti. A fogalom itt úgy értendő, mint egy olyan ügy találása (vagy egy már meglévő ügy olyan formában történő tálalása), melyet a kormánypárti képviselők (akár preferenciáik megváltoztatása nélkül is) támogatni tudnak, vagy kénytelenek erre. Ezzel egy kisebbségben lévő erő is képes kezdeményezései mögé parlamenti többséget kovácsolni (Laver 2006). A heresztetika akkor sikeres, ha létrejön az adott javaslat mögött egy ilyen többség. Ez akkor valósulhat meg, ha a javaslat el nem fogadása politikai hasznának és költségének különbsége meghaladja az elfogadása esetében tapasztalhatóét. Egy ellenzéki szereplőnek nem szükséges feltétlenül a parlamenten belül nyomást gyakorolni a kormányzatra, az elutasítás költségét más arénákban is növelheti (elsősorban a média felhasználásával, a közvélemény befolyásolásával), így megkülönböztethetjük a parlamenten kívüli és a parlamenten belüli hatás mechanizmusait (kötetünk témája miatt azonban ezen alternatív befolyásolási csatorna, valamint a parlamenten kívüli hatás vizsgálatától eltekintünk).

Fontos kiemelni továbbá, hogy a demokráciák parlamentjeinek két ideáltípusa különböztethető meg: a vita- és a munkaparlament. A munkaparlamentek törvényhozási folyamatában nagy szerepe van magának az intézménynek, gyenge frakciófegyelem jellemzi, így a törvényjavaslatok előkészítésének, valamint – a megfogalmazott

alternatív álláspontok fényében átalakításának – érdemi része is a parlament keretei között zajlik. Ezzel szemben a vitaparlamentek erős frakciófegyelmük és gyengébb intézményi autonómiájuk (ld. Kreppel 2014: 93–95; Mattson & Strøm 1995: 255; Mattson 1995: 451)[3] miatt elsősorban az alternatív elképzelések megfogalmazásának fórumaiként szolgálnak (Kreppel 2014: 89).

Az ellenzéki törvényjavaslatok benyújtásának funkciói közül a vitaparlamentek esetében a napirend-formálás, így rajta keresztül a parlamenten kívüli hatás bír kiemelt jelentőséggel. Ahogy az Országgyűlés a rendszerváltás után – s különösen 2010 után, minden látszat, így a frakciókormányzás jelenségének dacára – fokozatosan elvesztette munkaparlamenti jellegét, úgy vált egyre fontosabbá az ellenzéki törvényjavaslatoknak ez a kommunikációs funkciója. Ugyanakkor számos esetben emelkedtek törvényerőre ellenzéki javaslatok, ami érdekessé teszi ezen indítványok elfogadási logikájának tanulmányozását.

A kormányoldal ellenzéki törvényjavaslatok támogatásával záruló döntéseit többek között Zucchini (2011) és Krehbiel (2006) vétópontokra vonatkozó modelljeivel lehet magyarázni. Elsőként képzeljünk el egy négypárti parlamentet, melyben balról jobbra haladva A, B, C és D párt rendelkezik mandátumokkal, és C és D párt alkot koalíciót (ld. III.32. ábra). A pártok képviselőit az egyforma szaggatottságú vonalak jelölik, a hosszabb vonal több mandátumot jelöl. A V a vétópont, azaz az a pont, amin túlérve egy koalíció döntéseket tud hozni, illetve egy másik koalíció döntéseinek elfogadását meg tudja akadályozni. Az ábrán a négy párt bal–jobb dimenzió alapján történő eloszlását figyelhetjük meg. Jól láthatóan a C és D párt együtt többséget alkot, mivel a C jelentette közepesen szaggatott vonal túllóg a V vétóponton.

[3] A parlamenti autonómia fogalma a törvényhozások és tagjaik feletti külső ellenőrzés mértékére vonatkozik. Azaz azt vizsgálja, hogy más szereplők (például a végrehajtó hatalom vagy a pártok) közvetve vagy közvetlenül mennyire képesek befolyásolni a törvényalkotást. Megkülönböztethetjük az intézményi (a törvényhozást mint egységes intézményt értelmező) és az egyéni (a képviselők, valamint frakciójuk vagy pártjuk viszonyát vizsgáló) autonómiát.

III.32. ábra. Egy négypárti fiktív parlament a bal–jobb dimenzió alapján

A bal–jobb skála ugyanakkor csak leegyszerűsíti a pártok és közpolitikai pozícióik komplex viszonyrendszerét. A többdimenziós politikai térben minden egyes fontos ügy kapcsán fel kell vennie az egyes pártoknak a saját pozíciójukat. Az III.33. ábra esetében valamely X-nek nevezett közpolitikai ügy (ami lehet egy adóreform vagy a sorkötelezettség megszüntetése) kapcsán felcserélődött a különböző politikai szereplők egymáshoz viszonyított pozíciója. Így egy-egy ügy mentén alternatív többségek is létrejöhetnek, mint a III.33. ábra A-D-B koalíciója, mely így a vétóponton túlnyúló erejével képes egymagában döntést hozni az adott ügyhöz kapcsolódóan.

III.33. ábra. Egy négypárti fiktív parlament az X ügy dimenziója alapján

A modellt ugyanakkor fontos két további tényezővel kiegészíteni. Ahogy a szavazók III.34. ábrán bemutatott elhelyezkedése is aggregátumok összessége, úgy a politika egyes itt bemutatott formális modelljeit is befolyásolhatják egyéb szempontok, elsősorban a többi közpolitikai területen meglévő preferenciái, meglévő megállapodásai, illetve választóinak elvárásai. Mindhárom kényszeríthet olyan pozícióba egy politikai szereplőt, hogy saját korábbi álláspontjával szemben is ellenezzen egy adott közpolitikai megoldást. Amennyiben erre sor kerülne, modellünk továbbra is alkalmazható, csupán a más megfontolások által is vezetett politikai szereplő pozícióját kell aktualizálnunk az ábrán.

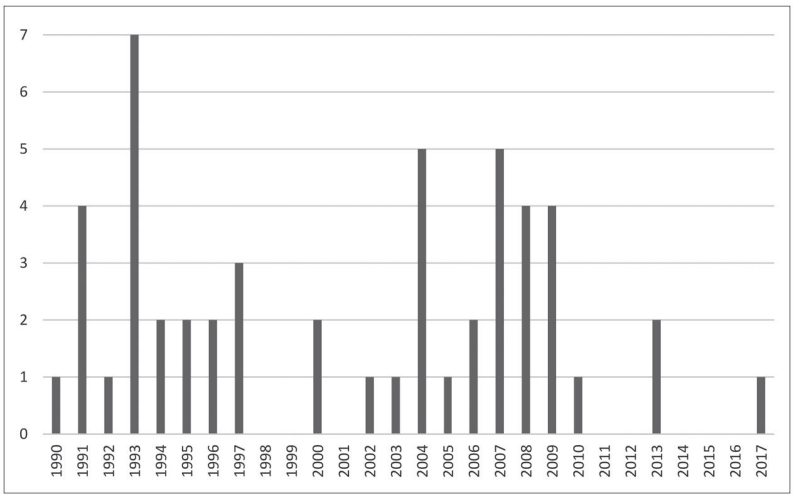
Másfelől a modell képes kezelni a konszenzusos döntéseket is. Ezek akkor fordulnak elő, ha az ellenzéki beterjesztő javaslatát minden politikai szereplő, de legalábbis a többség eléréséhez szükséges részük támogatja. Az előzőektől ez annyiban tér el, hogy itt immár nem egy alternatív koalíció kerül a vétóponton túlnyúló többségbe, hanem egy új átmeneti többség támogatja az adott közpolitikai megoldást. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok esetében így érdemes megvizsgálni, hogy tartós (formális vagy informális) megállapodás állt-e a döntések hátterében vagy egy-egy ügyre állt össze az oldalakon átívelő parlamenti többség.

Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok főbb jellemzői

A III.35. ábrára tekintve jól kirajzolódik az ellenzéki törvényjavaslatok elfogadásának néhány aktívabb időszaka. Évi egy-két javaslatnál többet nem fogadott el a mindenkori parlamenti többség, sőt nyolc vizsgált évben, a teljes időtartam bő negyedében egyetlen egyet sem. Ezzel együtt bizonyos időszakokban megfigyelhetőek kiugró értékek (az elfogadott törvények teljes listáját az A2. Függelék tartalmazza).

Ezek közül első látásra is könnyen magyarázható a rendszerváltás utáni gyenge frakciófegyelem, valamint a Kisgazdapárt kettészakadása és a MIÉP létrejötte miatt többségét elvesztő Antall- és Boross-kormány következményeként megfigyelhető magas értékek 1991-ben és 1994-ben. Szintén világosnak tűnik, hogy az MSZP–SZDSZ koalíció 2008-as felbomlását követő években mi húzódhat meg az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok magasabb száma mögött. Nehezebb magyarázni ugyanakkor a 2004-és és 2007-es esztendő kiugró értékeit (ezekre alább visszatérünk).

A ciklusonkénti összesítésben (ld. III.30. táblázat) látható, hogy a fentiekkel összhangban az 1990–1994-es és 2006–2010-es ciklus során került elfogadásra a legtöbb ellenzéki törvényjavaslat (15–15 darab). A másik jellegzetesség, hogy a három vizsgált Orbán-kor-



III.34. ábra. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok számának alakulása évenkénti bontásban

mány foglalja el az utolsó három helyet az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok számát tekintve, mely világosan utal az Orbán Viktor-vezette koalíciós kormányoknak a többségi elvet érvényesítő gondolkodásmódjára. A stabil többséggel rendelkező MSZP–SZDSZ koalíciók köztes pozíciót foglalnak el a két véglet között.

III.30. táblázat. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok száma ciklusonként

Ciklus	Elfogadott ellenzéki törvényjavaslat
1990–1994	15
1994–1998	7
1998–2002	2
2002–2006	8
2006–2010	15
2010–2014	3
2014–2018	1

A pártonkénti bontást figyelve (III.31. táblázat) nem találunk kiugró értékeket. Ez alól kivételt képez az SZDSZ, mely mind az 1990–1994-es ciklusban, mind pedig 2008–2010 között kiemelkedően sok sikeres törvényjavaslatot tudhat a háta mögött: előbbi esetben nyolcat, utóbbiban négyet. A liberális párton kívül a Fidesz érdemel figyelmet, mely 2002–2006 között öt, 2006–2010 között pedig hét törvényjavaslatát fogadtatta el ellenzékből. Emellett ez volt az egyetlen párt, mely minden vizsgált ciklusban vagy kormányon volt, vagy ellenzékből tudott elfogadott törvényjavaslatot felmutatni.

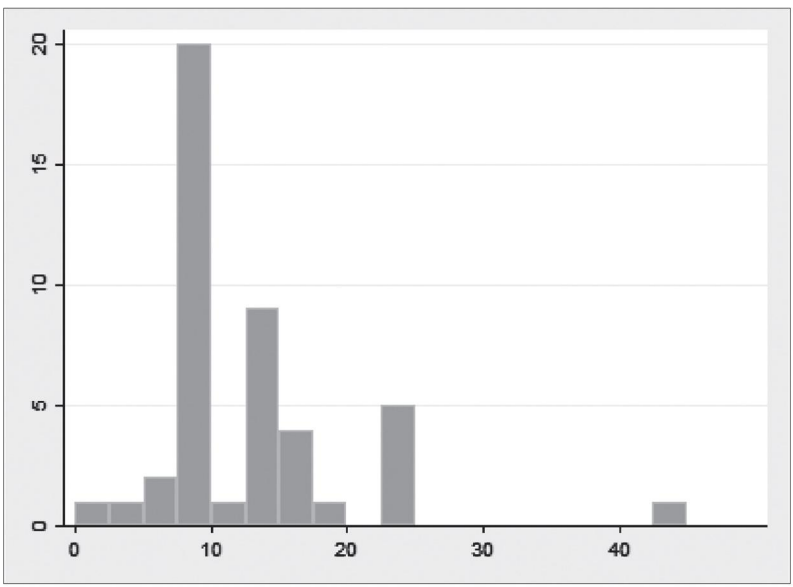
III.31. táblázat. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok száma beterjesztőjük pártjaként[4]

	SZDSZ	*MSZP*	*Fidesz*	*MDF*	*FKgP*	*KDNP*	*Jobbik*	*LMP*	*egyéb*	*független*
1990–1994	8	3	1	k.	0	k.	n.	n.	1	2
1994–1998	k.	k.	2	1	1	1	n.	n.	2	0
1998–2002	1	1	k.	k.	k.	n.	n.	n.	0	0
2002–2006	k.	k.	5	2	n.	n.	0	n.	0	1
2006–2010	4	k.	7	3	n.	1	n.	n.	0	0
2010–2014	n.	0	k.	n.	n.	k.	1	2	0	0
2014–2018	n.	0	k.	n.	n.	k.	1	0	0	0

Az elméleti áttekintés kapcsán már kiderült, hogy a kormányzó többség szívesebben fogadja el a hozzá közelebb álló ellenzéki pártok javaslatait. Ennek mérésére a Manifesto Project pártprogramok alapján felvázolt bal–jobb skáláját alkalmaztuk (Volkens et

[4] Egyéb párt alatt az 1990–1994-es ciklusban a Köztársaság Pártot, az 1994–1998-as ciklusban a Magyar Demokrata Néppártot értjük. A k. rövidítés azt jelöli, hogy a párt az adott ciklusban végig kormányon volt, a n. pedig azt, hogy az adott ciklusban nem rendelkezett képviselettel. A táblázatban csak olyan ellenzéki pártok szerepelnek, melyeknek legalább egy törvényjavaslatát elfogadták.

al. 2020), ahol a törvényjavaslatot benyújtó képviselő(k) pártjának (amennyiben több párt képviselői, akkor az elsőként említett pártnak) a legnagyobb kormánypártétól vett távolságát vontuk be vizsgálatunk körébe. A III.36. ábrán jól látszik, hogy a magyar eset alátámasztja a szakirodalom állítását: a legtöbb esetben a kormányoldalhoz közelebb álló ellenzéki pártok javaslatait fogadták el.



III.35. ábra. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok eloszlása az ideológiai távolság alapján, 1990–2018

A III.32. táblázat adatai azt jelzik, hogy míg a rendszerváltás utáni ciklusokban az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatokat általában egy személy terjesztette be, később meghatározóbbá váltak a több beterjesztős ellenzéki javaslatok. Az ellenzéki törvényjavaslatok elfogadásának hossza kapcsán nem mutatható ki világos tendencia (III.33. táblázat).

III.32. táblázat. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok száma beterjesztőik száma alapján

	Egy	*Kettő*	*Három vagy több*	*Átlag*
1990–1994	10	3	2	1,47
1994–1998	5	2		1,29
1998–2002	2			1,00
2002–2006	4	2	2	1,75
2006–2010	3	7	5	2,67
2010–2014	2	1		1,33
2014–2018			1	4,00

III.33. táblázat. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok elfogadásának időtartama (nap)

	Ellenzéki törvényjavaslatok	*Összes törvényjavaslat*
1990–1994	48,87	100,94
1994–1998	103,43	82,53
1998–2002	384,00	82,81
2002–2006	82,00	61,87
2006–2010	89,40	66,14
2010–2014	56,30	43,77
2014–2018	8,00	45,87

Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok tartalma

Az ellenzéki törvényjavaslatok tartalmát vizsgálva feltűnő, hogy nincs közöttük nemzetközi szerződés. Ez nem meglepő: aláírásuk a kormány döntésén múlik, így kihirdetésre való beterjesztésük is a kormányoldalhoz kapcsolódik. Az is világosan látszik, hogy viszonylag kevés közöttük a teljesen új jogszabály: mindössze hét ilyet fogadott el a kormánytöbbség és arányuk (13,7%) messze az összes törvény esetében tapasztalható (44,1%) alatt marad. Döntő többsé-

gük valós közpolitikai tartalommal bír, csupán egyetlenegy szimbolikus (kitüntetésekről szóló) törvényjavaslatuk került elfogadásra. Általánosságban nem meglepő, hogy az ellenzéki képviselők főleg a meglévő joganyag módosítására fókuszálnak: a képviselőknek, de még a frakcióknak sincs a minisztériumokkal összemérhető szakpolitikai és kodifikátor-stábjuk, ami lehetővé tenné számukra komplex és hosszú jogszabálytervezetek rendszeres előkészítését.

Végezetül érdemes megvizsgálni, hogy az ellenzéki pártok elfogadott törvényjavaslatai mennyire feleltek meg az egyes területek kapcsán a kvalitatív elemzésekből ismerhető prioritásaiknak. A vizsgálatot megnehezíti, hogy egy-egy ellenzéki pártnak csak kevés javaslatát fogadták el, legtöbbször igen változatos közpolitikai témakörökben. Mindössze az SZDSZ, az MDF és a Fidesz esetében volt arra példa, hogy egy területhez egynél több elfogadott törvényjavaslatuk kapcsolódott (ld. III.34. táblázat).

Az 1990–1994-es ciklus SZDSZ-ének két-két mezőgazdaságra és kormányzati működésre vonatkozó indítványát is magáévá tette a kormányzó többség. Előbbi a párt választási programjában csak közepes hangsúllyal jelent meg, ám az interpellációik témakörei között a fontosabbak közé tartozik, ami egyben azt is jelzi, mennyire más közpolitikai karaktere volt az 1990-es évek és a 2000-es évek SZDSZ-ének (ebben szerepet játszottak olyan az első időszakban aktív szakpolitikusok, mint például Kis Zoltán). A másik fő téma, a kormányzati működés reformja ugyanakkor a rendszerváltás után végig a liberális párt működésének homlokterében állt.

Az MDF a 2002–2006-os ciklusban a makrogazdasággal, a 2006–2010-esben pedig a kormányzati működéssel kapcsolatban kezdeményezett egynél több, végül elfogadott törvényjavaslatot. Előbbi az SZDSZ-nél tapasztaltak fordítottjaként a pártprogramban mellékes, míg az interpellációk között jelentős, utóbbi mindkét téren nagy hangsúlyt kapott. A Fidesz két témakörben ért el hasonló sikert: az igazságügy és a pénzügypolitika terén. Míg előbbi mindkét vizsgált dokumentumtípusban másodlagos jelentőségű, utóbbi a pártprogramon belül nagyobb hangsúlyt kapott. Ám az minden

esetben jól látszik, hogy legfeljebb részszerepe volt az ellenzéki pártok saját közpolitikai napirendi prioritásainak abban, hogy mely törvényjavaslataikat fogadta el a kormányzó többség.

III.34. táblázat. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok közpolitikai témakörei

	1990–1994	*1994–1998*	*1998–2002*	*2002–2006*	*2006–2010*	*2010–2014*	*2014–2018*
Makrogazdaság	4	1		3	3		
Munkaügy	2	1		1			
Lakásügy és fejlesztéspolitika		1					
Pénzügypolitika és egyéb gazdaságpolitika		1			2		
Birtokpolitika	1				1		
Emberi jogok	1						
Egészségügy					1		
Oktatásügy				1	1	1	
Igazságügy és rendvédelem		1	1	2	4		
Szociálpolitika	2				1		
Honvédelem			1			1	
Tudománypolitika	1			1			
Kormányzati működés	4	2			2	1	1
Összes gazdasági	7	4	0	4	6	0	0
Összes nem gazdasági	8	3	2	4	7	3	1

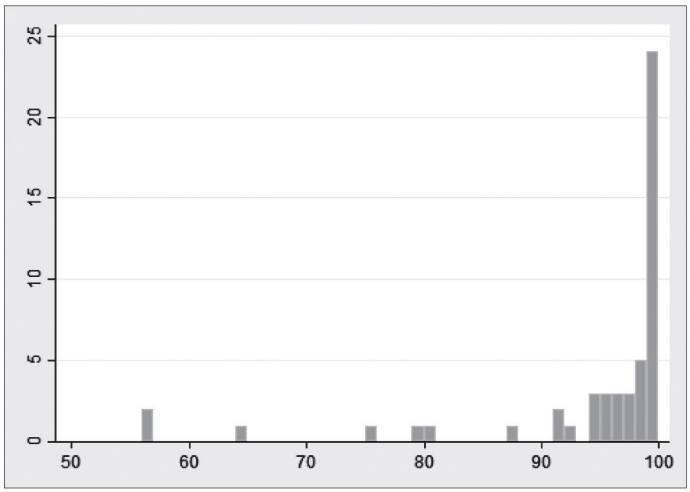
Következtetések

Rövid elemzésünk zárásaként érdemes megvizsgálni, mennyiben feleltek meg az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok egyik vagy másik elméleti modellnek, valamint a jogalkotási minőségére vonatkozó feltevéseknek. Ami az elméleti keretet illeti, itt ugyanúgy voltak olyan időszakok, melyek során az elfogadott ellenzéki javaslatok valójában a de facto kormánytöbbség termékei voltak (ld. a Bajnai-kormány külső SZDSZ-es támogatását). Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a rendszerváltást követő három évtized során jellemzően stabil kormánytöbbség volt a parlamentben (egy másik kivételként az első Orbán-kormány utolsó éve említhető, Torgyán József kormányból való távozása után), az ellenzéki javaslatokat inkább eseti többségek emelték törvényerőre.

A jogalkotási minőség szempontjából a konszenzusosság volt a legfontosabb alkalmazható szempont. Ahogy a III.37. ábrán láthatjuk, az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok döntő többségét (szinte) teljes konszenzussal fogadták el. 25,5%-uk esetében csak igen szavazatot adtak le, 47,1%-uk esetében 99% felett volt a támogatók aránya, illetve 86,3%-ukat megszavazta legalább a képviselők 90%-a.

E konszenzusos elfogadás ellenére viszonylag ritkák közöttük a minősített többséget igénylő törvények: csupán három került ellenzéki beterjesztés mellett elfogadásra. Így a két parlamenti blokk között előálló szakpolitikai konszenzus áll elsősorban az érintett javaslatok sikerének hátterében. Erre utal az is, hogy mindössze hét elfogadott ellenzéki törvényjavaslat nem kapta meg a szavazatok legalább 90%-át. 1991-ben a társadalmi szervezetek ingatlankezelésének szabályozását az SZDSZ és a Fidesz képviselőinek többsége, az önkormányzatokét az SZDSZ-képviselők többsége[5] és a Fidesz-frakció, míg a szakszervezeti tagdíjfizetés szabályozását az MSZP nem szavazta meg. 1997-ben Kónya Imre (Magyar Demokrata Néppárt)

[5] Amit az tesz érdekessé, hogy a javaslatot az SZDSZ-es Török Ferenc nyújtotta be.



III.36. ábra. Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok eloszlása az igen szavaztok aránya szerint

olimpiai életjáradékokra vonatkozó javaslatát a jelenlévő 181 kormánypárti képviselőből 49 nem szavazta meg.

A koalícióból távozó SZDSZ képviselőinek egy 2008–2009 közötti törvényjavaslatát az ellenzéki Fidesz, KDNP és MDF, kettőt a Fidesz és a KDNP nem támogatta. Utóbbiak közül a családon belüli erőszak büntethetőségére vonatkozó azért különös, mivel először minden párt konszenzusosan megszavazta, majd miután a köztársasági elnök vétót emelt ellene, másodjára már a Fidesz és a KDNP tartózkodott az elfogadásakor. Látható tehát, hogy a konszenzus hiányát egyaránt eredményezheti az ellenzék megosztottsága, illetve a kormánypárti képviselők egy részének a frakciófegyelmet sértő magatartása. Annyi azonban megállapítható, hogy a frakciófegyelem és általában Orbán Viktor a többségi elvet mindenek felett érvényesítő miniszterelnöki hatalmának megszilárdulása a 2010-es évekre már szinte teljesen eltüntette a parlamenti gyakorlatból az ellenzéki javaslatok elfogadását.

IV. A JOGSZABÁLYOK VÉGREHAJTÁSA ÉS ÉRTÉKELÉSE

IV.1. A törvények stabilitása mint minőségi jellemző

Egy kvantitatív elemzés

Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba – Sallay Gergely

A törvények minősége és ezek hatása a társadalomra a kezdetektől a politikai gondolkodás egyik fontos témája (Sebők, Kubik, & Molnár 2017).[1] E szerteágazó irodalmon belül is a társadalom- és jogtudományi kutatásokban egyaránt különös figyelmet kapott a *jogbiztonság,* illetve a tisztességes eljárás elve, mint a jogrend stabilitásának és kiszámíthatóságának garanciái. A jogbiztonság a legkülönbözőbb elméleti alapállású szerzőknél jelenik meg mint a formális jogállamiság egyik alappillére, s egyben mint az egyik legfontosabb alkotmányossági mérce (ld. pl. Sólyom 2001: 404; Trócsányi & Schanda 2014). A törvények minőségével kapcsolatos jog- és politikatudományi irodalom részletes áttekintése e helyütt nem feladatunk: a kérdéssel külön foglalkoztunk (I.2. fejezet), mely megalapozza a jelen fejezet elméleti kiindulópontját is. Ez dióhéjban nem más, mint hogy a törvények módosításának gyakorisága, azaz a törvények stabilitása minőségük egyik fontos összetevője, s egyben mérőszáma.

[1] E fejezet Sebők, Kubik & Molnár (2017a) tanulmányának korlátozott mértékben átdolgozott változata. A tanulmány sok szempontból a teljes jelen kötet előfutára volt – ott fogalmaztuk meg azt a kutatási programot, melynek eredményeként számos itt közölt fejezet megszületett. Ugyanakkor a tanulmány átdolgozott szövege alkalmazkodik az e kötetet megalapozó új kutatási eredményekhez, tárgya és függő változója immár nem a jogalkotás „formális minősége", hanem egy átfogóbb minőség-index (ld. I.1. fejezet) egyik eleme – a törvények stabilitása.

Az elméleti források mellett ez az összefüggés a törvények minősége és módosítása között gyakran megjelenik a törvények minőségéről szóló közbeszédben is, pártállástól függetlenül, melynek kapcsán e kötet Előszava már számos példával szolgált. Mindezek fényében az elméleti irodalomban és a hazai közéleti vitákban közös pontként jelölhető meg, hogy szoros összefüggést feltételeznek a jogszabályok stabilitása (pontosabban: módosításának hiánya) és a törvények minősége között. E kapcsolat ugyanakkor empirikus társadalomtudományi szempontból jobbára feltáratlan, ami egyben kijelöli a jelen fejezet kutatási kérdését is: a törvények stabilitásának optimális mérési módját, illetve az így kialakult indexre ható okokat a rendszerváltás utáni Magyarországon.

E fejezetben egy olyan indexet mutatunk be, mely alkalmas lehet a törvényhozás stabilitásának mérésére, de amely egyben demokráciaelméleti szempontból reális alapokon áll. Mérési megoldásunk kulcsa a törvények változásának vizsgálatára kifejlesztett módszertan. Ez az elfogadott jogszabályok módosításának különböző gyakoriságaira épül. A fejezet a Hungarian Comparative Agendas Project (Boda & Sebők 2015) keretében elkészített új adatbázisok segítségével empirikusan is bemutatja az index működését, illetve röviden értékeli a rendszerváltás utáni alakulását. Eredményeink szerint az egyes törvények stabilitási indexére erősen hatott, hogy melyik ciklusban fogadták el őket, milyen hosszúak voltak, illetve modellspecifikációtól függően bizonyos közpolitikai területek is befolyásolták az eredményeket.

Az alábbiakban először bemutatjuk a modelljeinkben függő változóként szolgáló stabilitási indexet. A következő szakasz bemutatja az index alakulását magyarázó hipotéziseket, a felhasznált adatbázist, illetve módszertant. Ezt követően vázoljuk az adatbázis leíró statisztikai jellemzőit, és bemutatjuk a magyarázó változók kapcsán vizsgált regressziós modellek eredményeit. A fejezet zárásaként értékeljük a kutatás módszertani továbbfejlesztésének lehetséges irányait, illetve a kutatás hasznosságát a törvényhozás minőségének vizsgálata szempontjából.

A törvénystabilitási index

Törvénystabilitási indexünk meghatározásakor Aitken (2013) megközelítését alkalmazzuk kiindulópontunként: módosításuk gyakorisága alapján „rossz törvényeket" keresünk a jogrendszerben. Az empirikus vizsgálat elméleti alapjainak tisztázásakor fontos hangsúlyoznunk, hogy a törvények stabilitása nem minden körülmények között a jó jogalkotási minőség jele. Előfordulhat, hogy válsághelyzetek elhárítása érdekében vagy a változó körülmények miatt érdemes az elfogadás után akár rövid idővel is módosítani egy jogszabály szövegén (e kérdéseket e kötet I.2. fejezete és Epilógusa is érinti).

Másfelől a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elveit fontosnak tartva nehéz úgy érvelni, hogy az ilyen gyors módosítások általánossá válása a jogrendszerben a pozitív jogalkotási minőség jele lenne. E fejezetben is csupán annyit feltételezünk: ha nagy elemszámú vizsgálatot végzünk, amely kiterjed a jogrendszer egészére, a törvények *gyakori* és *kiterjedt* módosítása *ugyanazon cikluson belül* általánosságban a rossz jogalkotási minőség jele.

E meghatározásból következően a joganyag „stabilitását" nem binárisan fogjuk fel. Ehelyett hasznosabb, ha a stabilitást egy egydimenziós spektrumon ábrázoljuk, amelynek két végpontja a „jó" és a „rossz" minőséget jelöli (ez esetben a teljes változatlanság jelöli a jó, míg a szélsőségesen gyakori módosítás a rossz minőséget). Folytatva a gondolatmenetet, a jó törvények nem szorulnak arra, hogy számos pontjukon és elfogadásukat követően rövid időn belül módosítani kelljen őket. Kérdés ugyanakkor, hogyan érdemes definiálni a „rövid időt".

Demokráciaelméleti szempontból a törvényhozás stabilitása empirikusan leginkább az egyes törvények *elfogadásuk ciklusában* történő módosítása gyakoriságának mérésével ragadható meg.[2] Ennek

[2] Ez kulcseleme érvelésünknek. A cikluson belüli módosítások vizsgálatának elméleti alapja a képviseleti demokrácia alaptételeihez kapcsolódik: a választási eredmények olyan felhatalmazást eredményezhetnek, amely a korábbiaktól határozottan eltérő kormányzati politikát hozhat.

megfelelően nem tartjuk a rossz jogalkotási minőség jelének, ha a választási eredmények fényében megváltozott parlament módosítja a korábban elfogadott jogszabályokat. De még a cikluson belüli módosítás és módosítás között is lehet elméleti szempontból érdemi különbség: az egy héten belül, illetve a három évvel később módosított törvény stabilitása, így a jogbiztonság szempontjából vett minősége nem azonos. Ennek megfelelően a törvényhozási stabilitást egy olyan indexszel célszerű mérni, mely eltérő súllyal ruházza fel a cikluson belül végrehajtott módosításokat az ütemezése tekintetében.

Mivel a módosítások változója számos értéket felvehetne (elméletileg a kihirdetést követő nap és a ciklus utolsó lehetséges ülésnapja között), ezért felmerülhet, hogy egy olyan indexet használjunk, amely épít a fent említett folytonosságra. A közérthetőség és az eredmények egyértelműbb értelmezése érdekében ugyanakkor hasznosabbnak látszik, ha néhány olyan kategóriát alkotunk, amely a politikai folyamat természetes szakaszaihoz (ülésszak), illetve a naptári beosztáshoz (naptári napokban számolt hónap, év) kapcsolódik. Másik érvünk a folytonos (a módosítások és az elfogadás között eltelt napok számát összeadó) indexszel szemben az, hogy nem ad egyszerű lehetőséget a néhány héten vagy hónapon belüli módosítások felülsúlyozására (márpedig ez elméleti értelemben indokolt).

Egy törvényhozási stabilitási index (TSI) mindezek fényében négy összetevőből állhat, ahol minden időpont az elfogadási dátumokra utal, és a változók kölcsönösen kizárják egymást, valamint minden változó összefüggő, megszakítások nélküli törvényhelyekre (szakaszokra) utal. E négy elem az azon összefüggő törvényhelyek száma, melyek szövegét

(A) 30 napon belül;
(B) 31 nap és 150 nap közötti időn belül;
(C) 151 nap és 365 nap közötti időn belül; illetve
(D) 365 napon túl, de még az elfogadás kormányzati ciklusán belül módosították.

Ezen összetevőkre építve a súlyozott index a következőképpen határozható meg:

$$TSI = 0{,}4(A) + 0{,}3(B) + 0{,}2(C) + 0{,}1(D)$$

Az alkalmazott súlyok tükrözik a módosítás időpontja és a jogbiztonság között feltételezett összefüggést, mely az idő elteltével gyengül.

Indexünk gyakorlati működését legjobban konkrét példákkal illusztrálhatjuk. Vizsgáljuk meg először is az 1990. évi CIII. törvényt, amely a szakképzés finanszírozásának módját szabályozta. A jogszabályt elfogadása után bő egy évvel, még az 1990–1994-es ciklusban módosították egy ponton. Indexe így:

$$TSI = (0{,}4*0) + (0{,}3*0) + (0{,}2*0) + (0{,}1*1) = 0{,}1$$

Második példaként vegyük a 2005. évi II. törvényt, amely a pénzügyminiszter javaslata volt a külhoni magyarságot támogató Szülőföld Alap működéséről. A törvényt az elfogadását követő egy hónapon belül nem módosították, majd az elfogadás ülésszakának végéig még tizenöt ponton (azaz definíciónk szerint: összefüggő törvényhelyen) megváltoztatták. Mutatója így a következőppen alakult:[3]

$$TSI = (0{,}4*0) + (0{,}3*15) + (0{,}2*0) + (0{,}1*0) = 4{,}5$$

Az index bemutatásának zárásaként fontos hangsúlyozni, hogy a javasolt súlyok kutatási kérdésünk szempontjából önmagukban és automatikusan nem bírnak eredménymeghatározó jelentőséggel:

[3] Az TSI minimum értéke 0, amely olyan esethez kapcsolódik, ahol a törvényt elfogadása ciklusában nem módosították. A legmagasabb TSI értéket adatbázisunkban a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény kapta: szövegének 27 szakaszát módosították elfogadása évében, majd a ciklus során 601 további szakasz változott meg. Ez 65,5-es TSI értéket eredményezett.

a megfelelő érzékenységvizsgálatokkal egyértelműen kimutatható, hogy melyik magyarázó változó milyen súlyeloszlás mellett marad szignifikáns.

ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

A továbbiakban a rendszerváltás utáni magyar törvényhozást vizsgáljuk a TSI segítségével. Modelljeinkben ez az index lesz a függő változó, valamint összesen hét magyarázó változót veszünk figyelembe, amelyek a törvényhozás tartalomspecifikus, formai és eljárási minőségi tényezőinek hatását elemzik: milyen befolyással van a kormányzati ciklus, a parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt idő, a törvény hossza, a kormánypártok ideológiai pozíciója, a beterjesztő személye, az „igen" szavazatok aránya és az elfogadás módja a törvényszövegek cikluson belüli stabilitására.

Ezek közül a kormányzati ciklusra vonatkozó dummy-változók az 1990–2014 közötti hat országgyűlési ciklust különböztetik meg (pl. „1998–2002"). A parlamenti benyújtás és az elfogadás között eltelt időre vonatkozó változó („elfogadás hossza") azt jelöli, hogy a benyújtás napjával együtt összesen hány naptári nap telt el a törvényjavaslat elfogadásáig. A kormány ideológiai irányultságára (bal–jobb) vonatkozó változót a „jobboldali kormányt" jelentő dummy-val vezettük be modellünkbe.[4]

Az „elfogadás módja" kapcsán azt vizsgáltuk, hogy minősített többségi szavazással fogadták-e el a törvényt (ez a vonatkozó dummy-változó alapértéke), vagy egyszerű többséggel. A „törvény hossza" változó a kihirdetett törvényindokolást és mellékleteket nem tartalmazó részének oldalban meghatározott hosszára utal. Az „igen szavazatok aránya" a zárószavazáson az összes szavazat arányában le-

[4] A „bal" kategóriába a Horn-, a Medgyessy-, a két Gyurcsány- és a Bajnai-kormányt, míg a „jobb" kategóriába az Antall-, a Boross-, valamint a vizsgált időszak két Orbán-kormányát soroltuk be.

adott igen szavazatok mértékét vizsgálja. A „beterjesztő képviselő" változóval azt vizsgáltuk, egyéni képviselői indítvány volt-e a törvényjavaslat (ez volt az alapérték), vagy egy másik politikai szereplő (bizottság vagy a kormány) adta be a javaslatot.

Minden modellben két további kontrollváltozó is szerepel. A közpolitikai területek meghatározására a magyar Comparative Agendas Project (CAP) fő közpolitikai témákra vonatkozó kódjait vettük alapul. A törvények nemzetközi jellegét ugyancsak egy kontrollváltozóval jeleztük. E dummy-változó a nemzetközi és az EU-s joganyagok hazai jogrendszerbe való átültetését, vagy ennek hiányát jelöli. A változó értékét a törvények címei alapján határoztuk meg (azaz a nemzetközi egyezmény címét, illetve az EU-jogharmonizációt magában foglaló törvénycímekhez tartozó törvények kaptak 1-es értéket).[5]

Rátérve a módszertanra, az elemzéshez a CAP törvényhozási adatbázisát használtuk. E kutatási projekt során az 1990–2014-es időszak több tucat változóval ellátott törvény-adatbázisa a nyilvánosság számára is elérhetővé vált. Jelen kutatás során a jogszabályok elfogadásának idején hatályos szövegét vizsgáltuk kulcsszavas elemzés keretében, annak érdekében, hogy ki tudjuk szűrni az egyes törvények közötti módosítási jellegű kapcsolatokat. Módosítási jellegű kapcsolatok alatt a korábban elfogadott törvények szövegét az adott törvényben módosító vagy azt hatályon kívül helyező rendelkezéseket értjük.

A módosítási jellegű kapcsolat gyakorlati meghatározásának folyamatát egy példával, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 11. §-ával illusztráljuk. A 2006. november 17-én hatályos változat szerint: „Az országgyűlési biztos és a volt országgyűlési biztos a bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre e megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a

[5] Épp ezért a II.3. fejezetben bemutatott europaizációs változóktól eltérő definíciót alkalmaztunk.

rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az országgyűlési biztos polgári jogi felelősségére."

E szakasz helyébe a 2006. évi LXXXVII. törvény 4. §-ával a következő szövegrész lépett: „(1) Az országgyűlési biztost az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. (2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. (3) A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg."

A módosítás egyetlen szakaszt érintett, amit így egy önálló módosítási jellegű kapcsolatként értelmeztünk. Fontos, hogy az egyes törvénypárokra több kapcsolatot is definiálhatunk (hiszen minden egyes szakasz, bekezdés stb. módosítása egy újabb kapcsolatot jelent). A törvényszövegekben az ilyen kapcsolatokat felismerő algoritmus kulcsszavait és kifejezéseit a IV.1. táblázat közli.

A táblázatot a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján alkottuk meg, helyenként eltérő szövegváltozatokat megadva (ezt minden esetben a „/" jel jelöli), melyeket a tényleges jogalkotásban a hivatkozott rendeletben megállapított forma mellett párhuzamosan alkalmaznak. A forrás-oszlop azt jelzi, hogy a rendelet mely szakaszában található a bemutatott hivatkozási forma.

A felhasznált kulcsszavakat többkörös, véletlen mintán elvégzett kézi utóellenőrzésnek vetettük alá, hogy a lehető legalacsonyabbra csökkenthessük a rosszul azonosított módosítási jellegű kapcsolatok arányát.[6] A szövegelemzés és a módosítási jellegű kapcsolatokra történő szűrés után megkaptuk az 1990 és 2014 között elfogadott törvények közötti összes olyan kapcsolatot (szöveghelyet), melyek módosításra vagy hatályon kívül helyezésre utaltak.

[6] Több manuális validációs kört is beépítettünk a munkafolyamatba. Egy 500 megfigyelést tartalmazó véletlen mintán vizsgáltuk a kulcsszavakat; a hibaárany 5% volt, ami elfogadható egy 95%-os megbízhatósági szinten. A teljes adatbázisra ez 3,09%–6,91% közötti hibahatárt mutatott.

IV.1. táblázat. A kvantitatív szövegelemzés kulcsszavai

Típus	*Célpont*	*Forrás*	*Kulcsszavak*
újraszabályozó módosító rendelkezés	fejezet	14.1.1.1.	fejezet helyébe/helyére következő fejezet lép
újraszabályozó módosító rendelkezés	alcím	14.1.1.2.	alcím helyébe/helyére következő alcím lép
újraszabályozó módosító rendelkezés	szakasz	14.1.1.3.	§ helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újraszabályozó módosító rendelkezés	bekezdés	14.1.1.4.	bekezdés helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újraszabályozó módosító rendelkezés	pont	14.1.1.5.	pont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újraszabályozó módosító rendelkezés	alpont	14.1.1.6.	alpont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
kiegészítő módosító rendelkezés	fejezet	14.2.1.1.	következő fejezet egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alcím	14.2.1.2.	következő alcím egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	szakasz	14.2.1.3.	a következő § egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	bekezdés	14.2.1.4.	következő bekezdés egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	pont	14.2.1.5.	bekezdés következő pontja egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alpont	14.2.1.6.	következő alpont egészül ki
szövegcserés módosító rendelkezés	általános	14.4	szövegrész helyébe/helyére szöveg lép
szövegrész tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	15.1	szövegrész helyett szöveggel lép hatályba
szerkezeti egység tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	15.2	nem lép hatályba
hatályon kívül helyező rendelkezés	általános	16	hatályát veszti

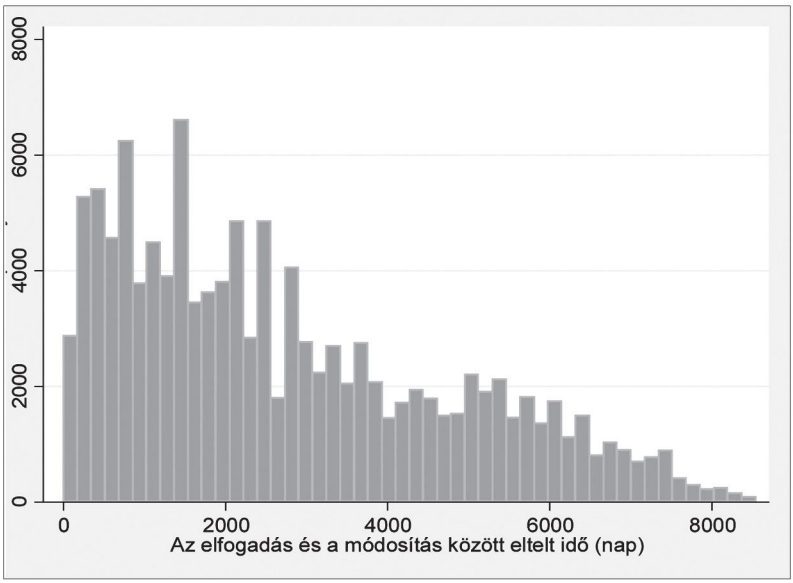
Utolsó lépésként a módosítási jellegű kapcsolatokat célzó szövegelemzésünk azonosította mindazokat a kapcsolatokat, amelyek az 1990-től 2014-ig hatályba lépett törvények és rendeletek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére vonatkoznak. A folyamat végén egy törvényekből és rendeletekből álló dinamikus éllista jellegű hálózat-adatbázist kapunk. A szövegelemzés során azt találtuk, hogy a hálózat 119 600 kapcsolatot tartalmaz 3357 csomóponttal (törvények és rendeletek).[7]

Ezt követően – összhangban kutatási tervünkkel – azokra a törvénypárokra fókuszáltunk, ahol a módosított és a módosító törvényt is ugyanabban a kormányzati ciklusban fogadták el, amit a fent bemutatott demokráciaelméleti megfontolások indokoltak. Adatbázisunkból mindemellett kizártuk a törvény–rendelet párokat, így egy tisztán törvényekre vonatkozó hálózatot alkottunk meg. 1990 és 2014 között így 107 407 darabos törvény/törvény alapú induló módosítási jellegű kapcsolathálót azonosítottunk, melyet a fenti szabályok alkalmazásával egy 18 650 megfigyelést tartalmazó adatbázisra tudtuk szűkíteni.

LEÍRÓ STATISZTIKAI EREDMÉNYEK

Az eredeti törvényeket és azok módosításait tartalmazó adatbázisunkat alapul véve kiszámítottuk a törvények elfogadása és azok módosítása között eltelt naptári napok számát. A vizsgált időszak alatt keletkezett összes megfigyelést tekintve (beleértve azokat a módosításokat is, amelyek a törvény elfogadását követő ciklusban keletkeztek), ennek átlagos értéke 2759 nap volt. A medián 2241, a szórás pedig 2019 nap. Míg az eltelt napok minimuma 0 nap[8], addig a maximum 8537 nap (tehát létezik olyan, az első ciklus során el-

[7] A rendeleteket is magában foglaló elemzésünket a IV.2. fejezetben mutatjuk be.
[8] Azaz volt olyan törvény, amelyet az elfogadási napon belül módosítottak.

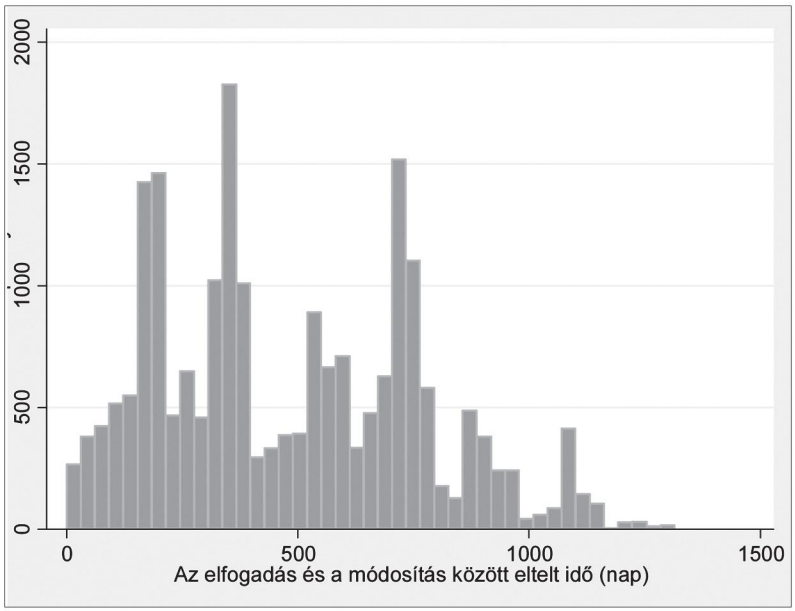


IV.1. ábra. Az elfogadás és módosítás közötti idő eloszlása

fogadott törvény, amelyet 23 évvel az elfogadását követően is még módosítottak). A TSI értékek eloszlását mutatja a IV.1. ábra.

Az adatokat áttekintve azt láthatjuk, hogy a módosítások meglehetősen orrnehezek. Ez alatt azt értjük, hogy a legtöbbjüket a módosított törvénnyel megegyező, vagy azt követő választási ciklusban fogadták el. Viszonylag egyértelmű az a trend is, mely a napok folyamatos csökkenését mutatja, ami logikus is, hiszen a későbbi ciklusokban hozott törvények elfogadása után már csak korlátozott idő állt rendelkezésre azok módosítására.

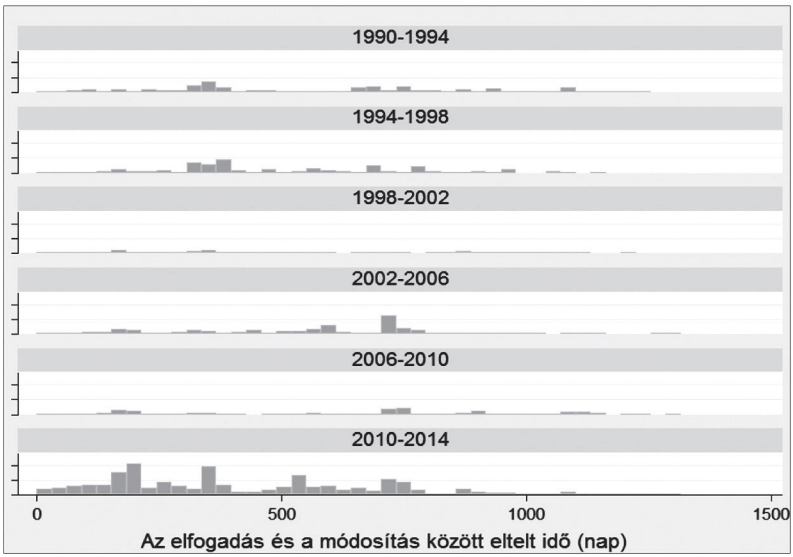
A kutatási kérdésünknek közvetlenül megfeleltethető, ciklusON belüli kapcsolatok azt mutatják, hogy a módosított és a módosító törvény elfogadása között átlagosan 493 nap telik el, 278 napos szórással. Az adathalmaz mediánja 455 nap, a minimum érték 0, a maximum pedig 1307. A IV.2. ábra az időbeli



IV.2. ábra. Az elfogadás és a módosítás közötti idő eloszlása az azonos ciklusban módosított törvények esetében

megoszlást mutatja az azonos ciklus alatt elfogadott módosítások esetén. A IV.3. ábra pedig az egyes ciklusokat meghatározó megoszlásokat illusztrálja.

A teljes adatbázis vizsgálatánál megfigyelt mintához hasonlóan a cikluson belüli módosítások is ornehezek, többségüket a kormányzati ciklus első két évében fogadták el. A IV.3. ábrára tekintve világos, hogy történeti távlatban a ciklus utolsó éve már egyfajta stabilitást hoz. Továbbá az ábra alapján egyértelmű, hogy néhány kormányzó többség az általa hozott törvényeket ugyanazon ciklus során aktívabban vetette alá folyamatos revíziónak (ld. ebből a szempontból kiemelten a 2010–2014-es ciklust). Szembeötlő, hogy bizonyos időszakokban a módosítások rapszodikus módon kerültek elfogadásra (ld. az első két ciklus első évét, és főleg a negyedik cik-

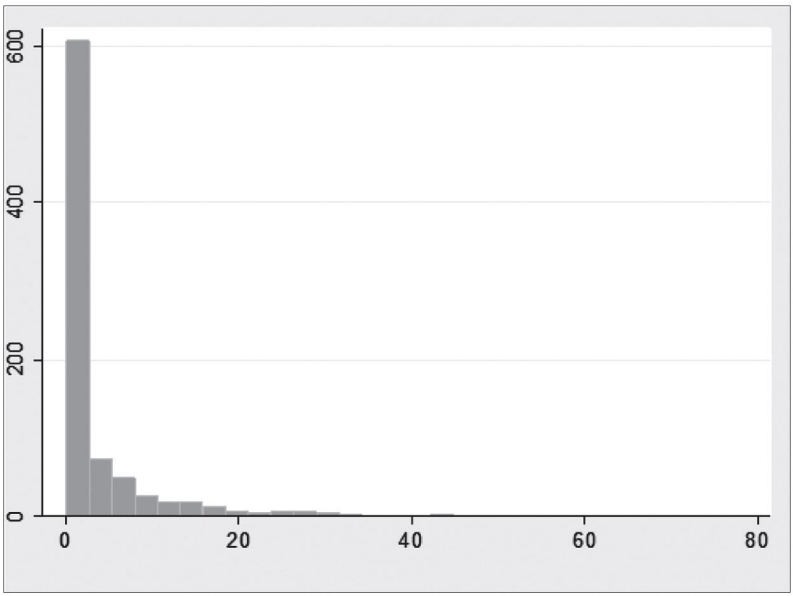


IV.3. ábra. A ciklusok összehasonlítása az idő-eloszlás szempontjából

lus „félidejét"). Ezen leíró statisztikai megfigyeléseinket formálisan is teszteljük a következő szakaszban.

A naptári napokra vonatkozó adatok birtokában ki tudtuk számolni mindegyik törvény TSI-indexét. Ehhez inputként felhasználtuk a módosítások számát és dátumát. Összhangban a kutatási kérdésünkkel, olyan törvénypárokat vizsgáltunk, amelyeknél az adott törvényt az elfogadásával megegyező ciklusban módosították. Összesen 18 650 ilyen módosítás jellegű kapcsolatot találtunk, 777 egyedi TSI értékkel rendelkező törvényt lefedve (azaz ennyi volt a cikluson belül módosított törvények száma).

Az TSI mutatót a módosítások számának, a módosított és a módosító elfogadása dátumának segítségével állapítottuk meg. Az index eloszlását a IV.4. ábra mutatja be. Látszik, hogy a TSI-adatok



IV.4. ábra. A TSI-indexek eloszlása

erőteljesen jobbra ferde eloszlást mutatnak, ahol a megfigyelések döntő többsége az alacsonyabb értékek körül tömörül. A változó átlaga 3,66, a szórása pedig 7,4.

EREDMÉNYEK

Az alábbiakban bemutatjuk arra a 777 darab törvényre vonatkozó empirikus eredményeinket, amelyeket 1990 és 2014 között egyazon a ciklusban fogadtak el, illetve módosítottak. Modelljeinkben azt feltételeztük, hogy a függő változó a gamma eloszlás jellegzetességeit mutatja. A változók együtthatóit általánosított lineáris modellekkel becsültük. Magyarázó változóink hatásának értékelésekor kontroll változóként mindegyik modellünkben bevezettük a köz-

IV.2. táblázat. A TSI-indexet magyarázó tényezők: modelleredmények

Függő változó: TSI	*1. modell*	*2. modell*	*3. modell*	*4. modell*
1994–1998	-0,3787956*	-0,4291152	-0,4700503	-0,5198156
1998–2002	-0,775717**	-0,7832215**	-0,7729756**	-0,7580729**
2002–2006	-0,4225606	-0,5231747	-0,5585149	-0,5827341
2006–2010	-0,0757116**	-0,1865092	-0,2208121	-0,2601367
2010–2014	0,5146153**	0,5090749**	0,5423785**	0,5122434**
Elfogadás hossza	0,0012831	0,001337	0,0012583	0,0012272
Jobboldali kormány		-0,0955607	-0,1415583	-0,1621276
Elfogadás módja minősített többség		-0,4683607**	-0,4623556**	-0,4340207**
Törvény hossza	0,0029326**	0,0297**	0,0293232**	0,0281648**
Igen szavazatok aránya				-0,7422819*
Beterjesztő képviselő			-0,172469	-0,157322
Konstans	0,1996202**	1,006884**	1,063162**	1,203938**

Megjegyzés: a * 90%-os, a ** 95%-os megbízhatóságú eredményeket jelöl

politikai területet, és a törvény lehetséges nemzetközi dimenzióját. A IV.2. táblázat mutatja a paraméterbecslés eredményeit.[9]

Az 1. modell azt vizsgálta, hogyan befolyásolják a törvényhozás stabilitását a fő magyarázó változóink: a kormányzati ciklus, a törvényhozási eljárás időtartama, illetve az eredeti szöveg hosszúsága. Eredményeink azt mutatják, hogy a 6 ciklusból 3 statisztikailag szignifikáns befolyással volt a TSI-értékekre. Míg a második (1994–1998) és a harmadik (1998–2002) ciklus a törvényhozási stabilitással korrelált (erről a negatív együttható tanúskodik), addig az utolsó vizsgált időszakunkban (2010–2014) – a cikluson belüli módosítások arányának növekedésével összefüggésben – a törvény

[9] Mivel a nem negatív függő változó szórása szignifikánsan meghaladja a számtani átlagát, a gamma regresszió használata mellett döntöttünk.

szövegének hosszúsága szignifikánsan, és enyhén pozitív korrelációt mutatott a TSI-vel (alacsonyabb stabilitást eredményezett). Nem volt szignifikáns kapcsolat a törvényhozási eljárás hosszúsága és az indexünk között.

A 2. modell két magyarázó változóval egészítette ki a fenti egyszerű modellünket: a kormány ideológiájával és az elfogadás módjával. Bár a ciklushatások egy része eltűnik az így kiegészített modellünkben, az első két Orbán-kormány (1998–2002 és 2010–2014) esetében ezek fennmaradtak. Érdekes módon a fentiek a kapcsolat irányát tekintve (negatív vagy pozitív) különböznek (az együttható mindkét esetben szignifikáns értéket mutat, legalább 95%-os megbízhatósági szinten). Ezek az eredmények az egyszerű modellünkből levont következtetésekre rímelnek, nem csak a ciklusok közötti különbségek esetében, hanem a második Orbán-kormány különös helyzetét tekintve is.

Két változónk, a törvény szövegének hossza, illetve az elfogadás időtartama a korábbiakkal megegyező módon viselkedtek. Ami az új változóinkat illeti, a kormány ideológiai beállítottsága nem bizonyult szignifikánsnak. A minősített többséget igénylő törvények esetében ugyanakkor a TSI a szokásosnál magasabb stabilitást mutatott. A 3. és 4. modellünk kiterjesztette az elemzést két további változóra is. Ezek közül a törvényjavaslat benyújtójának személye (országgyűlési képviselő vagy a kormány) nem volt szignifikáns, ahogy nem volt az az igen szavazatoknak az összes leadott szavazathoz képest vizsgált aránya sem.

A legmagasabb TSI-értékekkel bíró törvények kézi ellenőrzése is megerősítette a regressziós eredményeinket. A megfigyelések többsége ebben a részmintában a második Orbán-kormány ideje alatt került elfogadásra.[10] A IV.3. táblázat ciklusokra lebontva összefoglalja az TSI értékekre vonatkozó eredményeinket.

[10] Manuálisan is ellenőriztük az index összetételét a legmagasabb TSI-értékű törvényeknél (felső 5%). Megerősítést nyert, hogy a minta 39 eleméből 29-et a 2010–2014-es ciklusban fogadtak el.

IV.3. táblázat. A rendszerváltás utáni kormányzati ciklusok TSI-értékei

Országgyűlési ciklus	*Elemszám*	*Átlag*	*Szórás*	*Minimum*	*Maximum*
1990–1994	118	2,979661	5,545516	0,1	37,7
1994–1998	117	3,328205	7,619393	0,1	59,6
1998–2002	82	1,425610	2,252834	0,1	12,3
2002–2006	118	2,972881	7,597814	0,1	65,5
2006–2010	98	1,978571	3,031085	0,1	14,8
2010–2014	244	5,923361	9,519674	0,1	63,0

Ahogyan az a IV.3. táblázatból egyértelműen kiderül, több törvényt módosítottak ugyanazon cikluson belül (N = 244), a rendszerváltást követő hatodik kormányzati ciklus során, mint az ezen a listán 2. és 3. helyezett ciklusok alatt együttvéve. A második Orbán-kormány 6-ot elérő TSI-értéke jóval magasabb, mint a rendszerváltás utáni második legmagasabb értéket elérő Horn-kormányé (1994–1998).

A második Orbán-kormánynál tapasztalható magas szórásérték azt jelzi ugyanakkor, hogy a törvények egy része más ciklusok törvényeihez hasonlóan viselkedett, és a magas átlag elsősorban a törvények egy jól meghatározható, gyakran vagy alaposan módosított csoportjával magyarázható. Ez erős ellentétben áll az első Orbán-kormány adataival, ami a legalacsonyabb átlagot és szórást hozta. A fentiek fényében, a két vizsgált Orbán-kormány TSI értéke közötti óriási eltérés további kutatások tárgyát képezheti, melyek rávilágíthatnak a két időszak eltérő kormányzati stílusára (illetve ennek kapcsán ld. e kötetnek a frakciókormányzásról szóló fejezeteit: III.4., III.5. és III.6.).

A többi vizsgált magyarázó változó esetében ilyen egyértelmű eredményekről nem lehet beszámolni. A törvény hossza esetében várakozásainknak megfelelően alakultak a regressziós eredmények: minél hosszabb volt egy törvény, annál gyakrabban és/vagy kiterjedtebben módosították. Szintén kézenfekvő eredményt hozott a minősített többséghez kötött elfogadás változója. Minél nagyobb volt az intézményi korlát, az annál kevesebb vagy kevésbé kiterjedt módosítást vont maga után.

Következtetések

A fejezetben megfogalmaztunk a törvényszövegek stabilitására vonatkozó mérési rendszert, melyet a törvénystabilitási index (TSI) köré építettünk. A TSI a törvények elfogadásukat követő módosításának gyakoriságára épít, figyelembe véve az elméleti keret szempontjából a módosításig eltelt – cikluson belüli – idő jelentőségét. Indexünket egy, a magyar törvényszövegeket tartalmazó adatbázison teszteltük. A regressziós eredményeink azt mutatták, hogy a törvényhozás stabilitásában való ingadozás magyarázatában a kormányzati ciklus volt a leginkább szignifikáns változó.

Az elemzés a TSI-megközelítés több módszertani előnyére is rávilágított. Ezek közül kiemelkedik, hogy lehetővé teszi több évtizednyi jogalkotás kvantitatív elemzését, s ezáltal statisztikailag megalapozott következtetések levonását. Ilyen általános képet másik szempontra, például a tartalmi-közpolitikai minőségi kritériumra alapozva, nem lehetne adni, hiszen ennek módszertana – az utólagos hatásvizsgálat – inkább kisebb elemszámú kutatások esetén használható.

Bár a TSI hasznossága mellett érveltünk, ez nem jelenti azt, hogy ne lennénk tisztában bizonyos továbbfejlesztési lehetőségeivel. Ezen a ponton legalább három kutatási irány tűnik gyümölcsözőnek: (1) az indexben felhasznált statisztikai súlyok újragondolása, (2) a naptári napokon túli további elemek beemelése az indexbe, (3) az érdemi módosítások kiszűrése a pusztán technikaiakkal szemben.

Kezdve a legegyértelműbb kérdéssel: az indexben használt statisztikai súlyok hatását egy érzékenységvizsgálat segítségével (a súlyok módosításával) könnyen lemérhetjük. Ez világosan megmutatná, hogy mennyiben állíthatók a statisztikai súlyok úgy, hogy az ne befolyásolja a modell eredményeit. Ez magában foglalja a törvények normalizálásának lehetőségét is: érdemes lehet a törvény szövegének hosszúsága változót leválasztani a többi magyarázó változóról, és integrálni azt a függő változóba. A törvények azonos nevezőre hozása (a törvény hosszára vonatkozó változó hatásainak ellensú-

lyozásával) homogénebbé tenné a vizsgált adatbázist, ami segítené az eredmények egyszerűbb értelmezését.

Egy további lehetőség az index kiterjesztése vagy másik (idődimenzión túlmutató) aspektusból való módosítása: a módosítások hosszának szempontjából. A jelen fejezetben használt módszertani megoldás nem tett különbséget a néhány mondatos és a több oldalas módosítások között: az egyetlen feltétel a szöveg összefüggősége volt. Mivel a módosított szakaszok hossza elméleti szempontból értelmezhető a stabilitást befolyásoló tényezőként, ezért mérlegelhető ennek beépítése az indexbe. Ezzel az TSI-mutató szempontjából értékükön lehetne kezelni az olyan eseteket, mint amikor egy törvénymódosító javaslat egy szót cserél le sok helyen a meglévő joganyagban.

Az ilyen egyszavas revíziókhoz kapcsolódik a harmadik módosítási lehetőség is, mely a kulcsszavas kereséssel előállított adatbázisból csak a tényleges módosítási jellegű kapcsolatokat vizsgálná, azaz kiszűrné a pusztán terminológiai változtatásokat. Erre a leggyakoribb példát az intézmények átnevezései jelentik. Ilyen például a nemzetiségek jogállását szabályozó 2011. évi CLXXIX. törvény 82. szakasza, mely az akkor hatályos önkormányzati törvény „kisebbségi önkormányzatok"-ra vonatkozó szövegrészeit „nemzetiségi önkormányzatok"-ra változtatta. Az elnevezés megváltoztatása ugyanakkor önmagában és elméleti értelemben nem csökkenti a törvény minőségét.

A fejezet zárásaként érdemes még egyszer visszatérnünk a törvények stabilitásának elméleti problémáira. Ahogyan arra már korábban rámutattunk, a magas TSI érték nem jelenti automatikusan azt, hogy a kérdéses törvény silány minőségű. Elképzelhető olyan eset, amikor a változó körülmények teszik szükségessé a gyakori módosításokat. Ilyenkor a közérdeket inkább e módosítások elvégzése szolgálja. Ugyanakkor – fentebb emellett érveltünk – még a jogrendszer folyamatos változását elfogadhatónak tekintve is tarhatónak tűnik az az állítás, hogy a törvények minőségét (a statisztikai átlagok szintjén legalábbis) jól jelzi, ha gyakrabban kell őket módosítani el-

fogadásuk ciklusában. A kvantitatív vizsgálatot kiegészíthetik kvalitatív elemzések, amelyek az e szabály alóli kivételeket azonosítják.

Érvelésünk ezzel egyidejűleg kijelöli az TSI-alapú elemzések alkalmazási körét. Egy ilyen megközelítés nem veszi figyelembe a törvények minősége vizsgálatának többi aspektusát, a kötetben alkalmazott másik három kritériumcsoportot, melyek maguk is befolyásolhatják a negyediket – a stabilitást (mint ahogy modelljeinkben vizsgáltuk az elfogadás időtartamát, az eljárási minőség egy jellemzőjét). Mindezek ellenére a jogrendnek a szakirodalomban és a politikai diskurzusokban is fontosnak tartott tulajdonsága a törvények stabilitása – a jogbiztonságnak és a tisztességes eljárás elvének fontos komponense, amelynek mérésére és elemzésére érdemes erőfeszítést tenni.

IV.2. A JOGANYAG SZERKEZETE

A TÖRVÉNYEK ÉS RENDELETEK HÁLÓZATÁNAK JELLEMZŐI

Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba – Csordás Noémi

A nemzetközi jogalkotás-kutatási irodalom egyik központi állítása az, hogy a fejlett ipari országokban már legalább a második világháború óta tendenciaszerűen növekszik a jogalkotási aktivitás (McGarity 1992; Scott 2000; Black 2001; Lobel 2004; Yackee & Yackee 2012; Grabosky 2013; Holzinger & Schmidt 2015). A joganyag nagyságának és szerkezetének ilyen hatásokat vizsgáló irodalma – elsősorban az Egyesült Államokra, nyugat-európai országokra, illetve az Európai Unió jogszabályaira összpontosítva – megállapította, hogy a bővülési trend mind az elsődleges (törvények), mint a másodlagos jogszabályok (rendeletek) esetében megfigyelhető.

A kérdéssel foglalkozó újabb irodalom elméleti kiindulópontja a szabályozó állam fogalma. Ennek eredettörténete az ún. beavatkozó („adóztató és költekező") állam hanyatlásának időszakára vezethető vissza. Az 1970-es évek vége elhozta a „a szabályozó állam térnyerését a külső és a piac szabályozójaként és a decentralizált közigazgatás belső szabályozójaként" (Majone 1997: 139). Ez az átalakulás biztosította, hogy a beavatkozó államból a szabályozó államba való átmenet során a hatályos joganyag az esetleges visszaesések időszakai – mint az 1980-es évek neoliberális deregulációs kísérletei (Lam 2017; DeSoto 2015) – után is tendenciaszerűen növekedjen. A jogszabályok megismerhetősége és átláthatósága – és számos minőségi ismérv – szempontjából nem mindegy ugyanakkor, hogy melyik szinten megy végbe ez a folyamatosan expanzió.

Egy adott országban, egy adott időpontban a hatályos joganyag szövegkorpuszként meghatározott nagyságát és belső felépítését több tényező határozza meg. Ilyen meghatározó tényező lehet az adott állam jogi hagyományrendszere, illetve a kormányzat alkotmányos felépítése. Hasonlóképpen fontosak lehetnek külső hatások és nemzetközi trendek is. E fejezetben a magyar jogalkotási „termelést" vizsgáljuk a nemzetközi irodalomban megszokott szempontokból, de újszerű, a szövegbányászatra és a hálózatelemzésre is építő módszertannal.

Kutatásunk hangsúlyozottan feltáró jellegű, mivel nem csak a hazai, hanem a nemzetközi szakirodalomban is párját ritkítják az ilyen módszertanú vizsgálatok a téma kapcsán. Az itt közölt első körös eredmények elsődleges célja nem az egyértelmű állásfoglalások megtétele a vizsgált kérdés kapcsán, hanem a későbbiekben tovább vizsgálandó kutatási irányok kijelölése.

A magyar Comparative Agendas Project itt felhasznált adatbázisa az 1990 és 2018 között alkotott törvényeket és rendeleteket tartalmazza. Az elemzés során az eredeti, valamint az azokat később módosító jogszabályokat gyűjtöttük össze, és alkottunk belőlük párokat. A közöttük lévő kapcsolatok egy hálózatot alkotnak, amely bemutatja az elmúlt 28 év törvényeinek változásait (e megközelítés kapcsán, s kizárólag a törvényekre vonatkozóan ld. a IV.1. fejezetet). Ezt a hálózatot a jogalkotáshoz és a szabályozás dinamikájához kapcsolódó hipotézisek tekintetében vizsgáltuk.

Eredményeink – a vonatkozó szakirodalommal összhangban – fokozatosan bővülő jogalkotást mutatnak az 1990-es rendszerváltás után. 1990 és 2018 között a rendeletek száma körülbelül a törvények hatszorosa volt, amely adat Magyarországot a fejlett államok rangsorában a középmezőnybe helyezte. Az időtényező meghatározóbbnak bizonyult a jogalkotási tevékenység intenzitásában, mint a kormány ideológiai meghatározottsága. A jogalkotással kapcsolatos többi eredmény azt mutatta, hogy a törvényekhez kapcsolódó rendeletek száma az idő múlásával csökkent.

Egy másik fontos elméleti állításra is találtunk bizonyítékot: a kormány által benyújtott törvényjavaslatok nagyobb számban eredményeztek másodlagos jogszabályokat (rendeleteket), mint a képviselők által benyújtottak. Végezetül megerősítettük hipotézisünket, mely szerint a jogszabályokat leggyakrabban a bevezetésüket követő választási ciklusban módosítják, ha az új kormány ideológiailag más színezetű, mint az éppen leváltott. A szabályozó állam fejlődésének expanzív és visszahúzódó szakaszai így nem függetlenek a politikai váltógazdaságtól, mely kérdés így érdemes a további vizsgálatra.

A következőkben a tárgyalást a téma szempontjából fontos szakirodalom és központi elméleti fogalmak ismertetésével kezdjük. Ezután bemutatjuk vizsgálatunk hipotéziseit, majd az elsődleges és a másodlagos jogalkotási adatbázisunkat, ezután ismertetjük vizsgálati módszereinket. Az utolsó előtti szakaszban empirikus eredményeinket mutatjuk be. A fejezetet következtetéseinkkel és a kutatás továbbgondolási lehetőségeinek áttekintésével zárjuk.

Elméleti keret

Habár a fejlett országok joganyagának a bevezetésben említett mértékű növekedéséhez számos tényező hozzájárult, ezek közül a szakirodalom a legfontosabbként az állam társadalomban betöltött szerepének változását határozza meg (Scott 2000; Braithwaite 2008; Voermans 2017; Zohlnhöfer, Engler, & Dümig 2018). 1970-es évekig a bővülő állami funkciók, ezt követően pedig a szabályozó állam felemelkedése generált új jogalkotási igényeket (Majone 1994, 1997). Az egyes országok és időszakok ugyanakkor nagy eltérést mutatnak a tekintetben, hogy a joganyag bővülése az ún. elsődleges vagy másodlagos jogszabályok esetében a gyorsabb-e.

Az elsődleges jogszabályokat (a legtöbb nemzetközi kontextusban: a törvényeket) a parlamentáris rendszerekben a törvényhozások fogadják el. Ez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a végrehajtó hatalom alárendelt szerepet játszana tartalmuk meghatározásában:

a gyakorlatban sok esetben a végrehajtó hatalom politikai és szakpolitikai vezérfonala érvényesül (Inoguchi 2008; Powell, Dalton, & Strøm 2015: 99; Kam 2014: 404–405). Ennek hátterében általános jelenségként az áll, hogy a képviselők és a törvényhozók bürokratikus kapacitása sokkal korlátozottabb, mint ami a végrehajtó hatalom rendelkezésére áll. Ráadásul egy kérdés szabályozásának meghatározása során nem csak maguk a törvények, hanem az ezekből származtatott és a saját jogkörben kiadott jogszabályok is a kormány rendelkezésére állnak.

Elméleti szempontból különösen érdekes az elsődleges és másodlagos jogszabályok kapcsolatát megvilágító *delegált* jogalkotás, melynek során a törvényhozás csak a fő irányokat jelöli ki, az összetett közpolitika-alkotással járó apró részletek kidolgozásával a végrehajtó hatalmat ruházza fel (Epstein & O'Halloran 1999; Huber & Shipan 2002; Carr 2016) Ennek jelentőségét az adja, hogy az így szinte „törvényerejű rendeletként" funkcionáló jogszabályok esetében számos minőségbiztosítási elv nem érvényesül – a kormány sok szempontból szabályok nélkül élhet hatalmával (Sebők 2014).

Az elsődleges, illetve másodlagos jogalkotás státusza ugyanakkor nem csak demokrácielméleti szempontból eltérő. Egyes kutatások szerint ugyanis a törvényekbe foglalt szakpolitikai döntések az idő múlásával nagyobb eséllyel maradnak változatlanok, mint a rendeletek (Karpen 2012: 157–158). Mindemellett a másodlagos jogszabályokat a törvényekkel szemben gyakran alternatív, vagy akár rivális jogi eszközöknek is tekintik (leginkább az Egyesült Államok kormányzati ügynökségi szabályozási eszközei kapcsán). A parlamentáris (így a legtöbb európai) rendszerekben ezeket jellemzően a részletszabályok kidolgozására (ld. delegálás) vagy törvényi szabályozást nem igénylő eszközként használják (Croley 1998). Azonban az európai kontextusban is megfigyelhető, hogy bizonyos esetekben tudatosan a törvényhozás jogköreivel párhuzamosan ad ki jogszabályokat a végrehajtó hatalom (Yackee & Yackee 2011: 30).

Az elsődleges és másodlagos jogszabályok ilyen alternatív használatának lehetőségeit jól megvilágítja a vétójátékosok irodalma

(Epstein & O'Halloran 1999). Amíg az első esetben az elfogadáshoz szükség van a képviselők többségének támogatására, addig az utóbbi esetben ehhez elég az elnök vagy a kormány (vagy sok esetben a kormány egyetlen miniszterének, egy ügynökség vezetőjének) akarata. Ez a szempont a megosztott kormány politikai fogalmát is bevonja a jogalkotás elemzésébe. Eredetileg a megosztott kormány koncepcióját az USA-ra alkalmazták, hogy leírja azokat az eseteket, amikor a két nagy párt egyikéből származó elnök és a másik által irányított Kongresszus (vagy a Kongresszus két házának eltérő irányítása) működik egymás mellett.

A megosztott kormányzat koncepcióját más kormányzati formákra is alkalmazták a vétópontok fogalmának bevezetésével (Tsebelis 2011). A vétópontok jelentése utalhat a kormány összetételére (pl. egypárti vagy koalíciós kormány, többségi vagy kisebbségi kormány) és az intézményi környezetre (beleértve például az Alkotmánybíróságot). A megosztott kormány és a vétópontok dinamikája kulcsszerepet játszhat olyan esetekben, amikor az adott szakpolitikai ügy súlyos belső konfliktusokkal kísért és patthelyzet (*legislative gridlock*) alakul ki (ld. Scully 2001: 95–96). Ilyen esetekben egy jogalkotási ördögi kör jelentkezhet, és a joganyag a rendeletek és a kormányhivatali jogi szabályozási eszközök felé mozdulhat el.

A mennyiségi jellemzőkön és az elsődleges-másodlagos jogszabályi szint viszonyán túl a joganyag változása vizsgálható a hálózatelemzés eszközeivel is. A „jogalkotási hálózatok" vizsgálata hagyományosan leginkább a jogalkotókból vagy érdekcsoportokból álló személyes hálózatokra koncentrál (Kirkland 2011, 2012; Carroll & Poole 2014: 116) . Ezt a fogalmat így leggyakrabban a lobbizás és a döntéshozatal befolyásolására tett kísérletek vizsgálata érdekében használják. Hasonlóképpen, az ilyen hálózatok közvetlenül kapcsolódhatnak azokhoz a politikusokhoz, akik ezen szervezeteket hátországként használják pártpolitikai tevékenységükben (Best & Vogel 2014: 65).

Ugyanakkor a jogalkotás végtermékeit, legyenek azok elsődlegesek vagy másodlagosak, ritkán vizsgáljak hálózati perspektívá-

ból (Nash 1998), főleg, amikor nemzetállami keretekről van szól. A rendelkezésre álló tanulmányok többsége nemzetközi szervezetekkel vagy az Európai Unióval kapcsolatos, és a bevált közpolitikai gyakorlatok átültetésére, valamint az információátvitelre összpontosít (Raunio 2014: 555).

Hipotézisek

E fejezet célja a joganyag változásának exploratív vizsgálata annak érdekében, hogy későbbi kutatások számára olyan vizsgálati irányokat azonosíthassunk, melyek segíthetik a jogalkotási minőség vizsgálatát. Mint említettük, a joganyag mérete, ennek változása és belső szerkezete több szempontból érdekes lehet egy adott időszak jogalkotásának megítélésében. A szakirodalomban így olyan hipotéziseket azonosítottunk, melyek vizsgálata a magyar kontextusban hozzájárulhat e cél megvalósításához. Vizsgáljuk így a jogalkotási mennyiségi változókat és azok dinamikáját, más – például eljárási – minőségi jellemzők hatását a joganyag fejlődésére, valamint több politikai változót is.

A függő változó oldalán, a mennyiségi jellemzők mellett, a joganyag-hálózat topológiájára összpontosítunk. Topológia alatt az egymással kapcsolatban álló törvények és rendeletek közötti kapcsolatok és csomópontok alakját értjük. Azt feltételezzük, hogy ez a hálózat nem feltétlenül marad stabil az idő múlásával, ezért fejlődési dinamikájának vizsgálata szintén hasznos lehet. Hipotéziseinket az IV.4. táblázat foglalja össze.

Az első csoportban (H1–H3) a szabályozó államra vonatkozó elemi mennyiségi összefüggéseket vizsgálunk, valamint bizonyos politikai változók hatását e trendekre. A rendszerváltás utáni jobboldali kormányokra vonatkozó ismereteinkből kiindulva azt vizsgáljuk, hogy nagyobb aktivitást mutattak-e a joganyag átalakítása terén, mint a baloldali kormányok. Kiindulópontunk itt az volt, hogy a jobboldali kormányok jobban érdekeltek a status quo megváltozta-

IV.4. táblázat. Hipotézisek

Hipotézis	*Vizsgálandó állítás*
H1	Az elsődleges és másodlagos jogszabályok összesített száma növekszik az idő múlásával
H2	Több jogszabály születik jobboldali kormányok, mint baloldali kormányok alatt
H3	A jobboldali kormányok több rendeletet alkotnak a törvényekhez viszonyítva a baloldaliaknál
H4	A törvényekhez kapcsolódó rendeletek száma az idő múlásával nő
H5	Minél polarizáltabb a koalíció, annál több törvényhez köthető rendelet van
H6	Kevesebb rendelet kapcsolódik olyan törvényekhez, melyeket a képviselők kezdeményeztek
H7	A jogszabályokat leggyakrabban azokban a bevezetésüket követő választási ciklusokban módosítják, amikor az új kormány ideológiailag más színezetű

tásában (legyen szó a szocializmus örökségéről vagy a rendszerváltás utáni szocialista-liberális hegemóniáról), valamint a végrehajtó hatalomnak nagyobb szerepet tulajdonító rendeleti kormányzásban.

A második csoportban a delegált jogalkotás (azaz az elsődleges és másodlagos jogszabályok) egyes aspektusait vizsgáljuk (H4–H6). A prezidencializálódás jelenségéből kiindulva feltételezhetjük, hogy idővel a parlament a kormány által támogatott javaslatok „pecsétnyomójává" válik, s megelégszik a részletszabályok delegált jogalkotással történő rendezésével. Mint az elméleti áttekintésből láttuk, a vétójátékosok száma szintén befolyásolhatja az elsődleges jogszabályok elfogadását. Másfelől a végrehajtó hatalom dominanciája mellett feltételezhető, hogy ha a trendtől eltérően már képviselői kezdeményezésre fogadott el az Országgyűlés egy törvényt, akkor a részletszabályok kidolgozását is elsősorban maguknak tartották meg a képviselők.

Végezetül – és kiegészítve az előző fejezetben a cikluson belüli módosítások kapcsán megkezdett munkát – azt vizsgáljuk, hogy a ciklusok közötti változások kapcsolódnak-e politikai tényezőkhöz

(H7). Ennek kapcsán arra számítunk, hogy a kormányváltásoknak vannak következményei: amennyiben bal- illetve jobboldali kormányok váltják egymást, úgy nagyobb az esélye a jogszabályok módosításának, mint ha az új kormány az előzőnek megfelelő színezetű.

Adatok és módszertan

Elemzésünk a magyar Comparative Agendas Project keretében összeállított adatbázisokon alapul (Boda & Sebők 2019). Ez tartalmazza az elsődleges és másodlagos magyar jogszabályokat (azaz a törvényeket és rendeleteket) a rendszerváltás utáni első demokratikus úton megválasztott Országgyűléstől (1990. május 2.) az e sorok írásakor utolsó lezárt választási ciklus végéig (2018. május 17.).[1] A törvény-adatbázis 4136 megfigyelést tartalmaz,[2] míg a rendeleti 23 724 esetet (ezek mind országos szintű – tehát nem önkormányzati – rendeletekre vonatkoznak). A vizsgált rendeletek beterjesztői a kormány, a miniszterelnök vagy a kormány valamely minisztere lehetett. A szövegkorpuszok mellett mindkét adatbázis tartalmaz metaadatokat, így a jogalkotási folyamatról szóló információkat és a jogszabályok szakpolitikai területét (ez utóbbi kettős vak kódoláson alapszik).[3]

[1] A kérdéses 28 éves időszak lefedi az utolsó rendszerváltás előtti kormány, a Németh-kabinetnek a rendszerváltás utáni első országgyűlés megválasztása utáni húsznapos hivatali idejét is.

[2] Egyedi jellege miatt a hatályos Alaptörvény szövege és módosításai nem kerültek feldolgozásra, de a rájuk való hivatkozásokat más jogszabályokban azonosítottuk. Egy jogszabály önmagára való hivatkozásait nem vizsgáltuk.

[3] A rendeletek kisebbségének esetében (N = 615) nem a kormány hirdette ki őket, hanem más szabályozó intézmény (mint például a Magyar Nemzeti Bank, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság vagy az Állami Számvevőszék), de kutatásunk fókusza miatt kihagytuk őket az elemzésből. Összesítve az eredeti rendeletadatbázis 24 346 elemből állt, amíg a szűrt rendeletadatbázis 23 724 megfigyelést tartalmaz. A törvények esetében, az Alaptörvény kivételével, nem alkalmaztunk hasonló megszorítást.

A jogszabályi párok (úgy, mint elsődleges-elsődleges, elsődleges-másodlagos vagy másodlagos-másodlagos) közötti módosító kapcsolatok szövegbeli utalásokként jelennek meg. A törvények módosíthatják, hatályba léptethetik, vagy hatályon kívül helyezhetik más törvények vagy rendeletek egyes részeit vagy egészét. Általános szabály, hogy a magyar rendeletek első bekezdésükben megnevezik azt a törvényt, melynek felhatalmazása alapján születtek. A másodlagos jogszabályok ugyancsak módosíthatják, hatályba léptethetik vagy megsemmisíthetik más rendeletek részeit, vagy egészét.

Miután ezek a hivatkozások hatalmas szövegmennyiség esetén összetett alakot ölthetnek, a szövegbányászat eszközeit (Sebők 2016) hívtuk segítségül, hogy felkutassuk kapcsolataikat. E cél érdekében kifejlesztettünk egy saját szoftvert[4] a Python programozási nyelven (Hagberg, Swart, & S. Chult 2008).[5] Fontos megjegyezni, hogy a jogszabályok címeiben rejlő utalások jól fellelhetők és összegyűjthetők.[6] A végső szövegcsomag letisztított, jó minőségű szövegeket tartalmazott a mellékletek nélkül.

Ehhez az elemzéshez a jogszabályok egyes darabjai közötti hálózati kapcsolatokat állapítottuk meg. Ennek alapja az volt, hogy az

[4] A szoftver nyílt forráskódú, és a Github-on elérhető: https://github.com/kubikb/hun_legislative_text_parser; egy kapcsolódó, internetalapú felhasználói felületen is elérhető: https://cap-law-decree-viz.herokuapp.com (A rendeletek és törvények eléréséhez szükséges útmutató elérhető a Github tárhelyén.)

[5] A névelemek azonosítása után a második lépésben a különböző entitásokat párosítottuk össze egy előre meghatározott hierarchia alapján (például „(5) bekezdés --> „10. §", „10. §" --> „1993. évi XXIII. törvény"). Miután megállapítottuk a párok közötti legrövidebb elérési útvonalakat, teljes és egyedi utalások készültek a jogalkotási dokumentumokra (például „[5] bekezdés --> „10. §" --> „1993. évi XXIII. törvény").

[6] Példaként az egyik adórendelet címe: „18/2010. (XII. 30.) NGM rendelet a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 8/2004. (III. 10.) PM rendelet módosításáról". A rendeletet neve az elején kerül említésre („18/2010. [XII. 30.] NGM rendelet"), amely a jogalkotás általános sajátossága. Az utolsó szakasza jelzi, hogy a rendelet egy másik rendelet tartalmának módosítását célozza („8/2004. [III. 10.] PM rendelet").

IV.5. táblázat. A jogszabályszövegekben azonosított névelemek és kapcsolatok

A szövegben keresett névelemek	Példák a két jogszabálytípus közötti kapcsolatra
Törvény neve (beleértve az alkotmány módosításait)	Módosítások („Az Nkt. 97. § (6) bekezdése a következő szövegrésszel egészül ki")
Rendeletek neve	Hatályba léptetés („E törvény 1–3. §-ai 2011. augusztus 1-jén lépnek hatályba")
Törvények és rendeletek rövidítései (mint például „1993. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Nkatv)")	Hatályon kívül helyezés („Hatályát veszti a Tft. 10. §-ának (3) bekezdésében az alábbi szövegrész")
Cikkek („(B) cikk")	Feladatkör kinyilvánítása („feladatkörömben eljárva")
Mellékletek („6/A. számú melléklet")	Felhatalmazás („2007. évi XVII. törvény 81. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján")
Fejezetek sorszáma („XV. fejezet")	
Címek és alcímek („(al)cím")	
Szakaszok (7–11. §")	
Bekezdések („(1)-(2), és (5)-(6) bekezdés")	

egyes jogszabályok szövegében szoftveres úton azonosítottuk a vizsgálat szempontjából hasznos névelemeket és kapcsolat-típusokat (ld. IV.5. táblázat). A módosításra, hatálybalépésre vagy hatályon kívül helyezésre utaló éleket (ld. pl. „a 2007. évi XVII. törvény 81. § (5) bekezdésének felhatalmazása alapján" részletet) használtuk. Az 1990 előtt elfogadott törvényerejű rendeleteket törvényekként kezeltük. Széleskörű tisztító és következetességellenőrző lépéseket is alkalmaztunk az eredményeket tartalmazó adatbázis kialakítása során. A IV.5. ábra egy képernyőfotót mutat be a szoftverről.

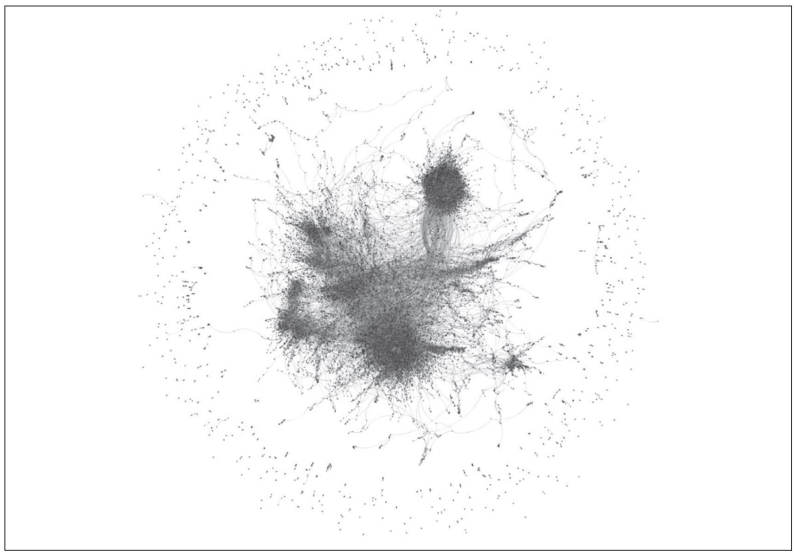
A szövegbányászati elemzés eredményeként kapott adatbázis kézi ellenőrzése megerősítette az adatsor hitelességét. Egy megbízható-

IV.5. ábra. Képernyőfotó a szövegbányász szoftver internetes felhasználói felületéről

sági teszt összehasonlította az adatokat az előző fejezetben közölt, 1990–2014 közötti törvény-törvény hálózatok módosításait vizsgáló kutatással. Az egyedi kapcsolatokat tartalmazó két hálózat közötti Jaccard-hasonlóság[7] magas volt, 0,7721 (ahol az elméleti maximum 1).

A teljes jogszabálykapcsolatokra vonatkozó lista 584 728 sorból áll. Ebben a hálózatban 2853 egyedi törvény módosít 2582 egyedi törvényt és 444 egyedi rendeletet. Továbbá 16 154 egyedi rendelet módosít 11 036 egyedi rendeletet és nulla egyedi törvényt (ami nem is meglepő, hiszen rendeletek nem módosíthatnak törvényeket). A csúcsok száma 24 554, melyeket 60 852 él köt össze. A IV.6. ábra mutatja a jogszabályi hálózatot, ahol a kissé világosabb pontok jelölik a törvényeket, a kissé sötétebbek pedig a rendeleteket.

[7] https://github.com/kubikb/law_decree_network_analysis/blob/master/jaccard_sim.ipynb

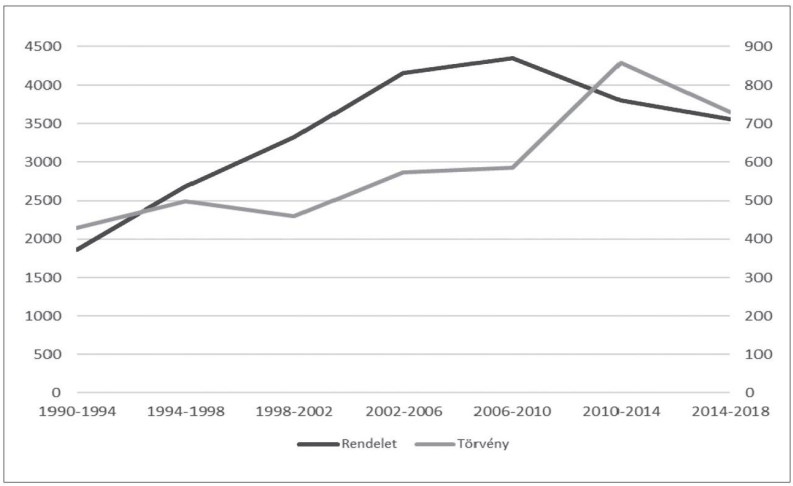


IV.6. ábra. A módosítási hálózat megjelenítése

Elemzés

E szakaszban a hipotéziseink fényében értékeljük az adatbázisból kinyert leíró statisztikai eredményeket. A H1 hipotézis szerint az elsődleges és másodlagos jogszabályok száma az idő múlásával növekszik. Ebben ugyanúgy szerepet játszhatott a rendszerváltás okán megújításra szoruló joganyag nagy aránya, mint az egymást követő kormányváltások. A törvények száma általánosságban szintén emelkedett, egészen a 2010–2014-es törvénygyári ciklusig (ld. a frakciókormányzással kapcsolatos III.4. fejezetet, illetve a IV.7. ábrát).

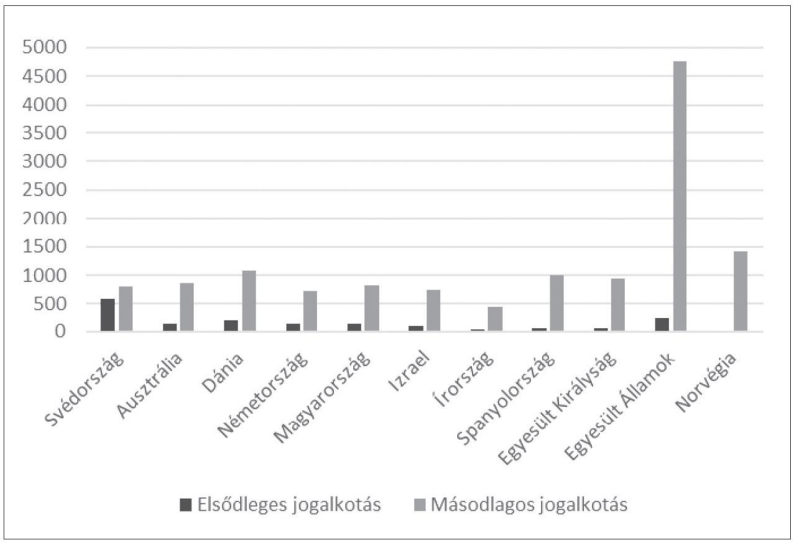
A másodlagos jogszabályok száma szintén növekvő tendenciát mutat, de a csúcspont hamarabbra, a 2006–2010-es ciklusra tehető. Ez az eredmény általánosságban igazolja a H1 hipotézist, ugyanakkor kijelöli a további vizsgálódás területeit. Így a 2014-et követő



IV.7. ábra. A jogalkotás mennyiségének változása választási ciklusonként

visszaesés jelentőségét csak a későbbi ciklusok adatainak ismeretében tudjuk majd megfelelően értelmezni, és a rendeletek számának visszaesése is magyarázatra vár.

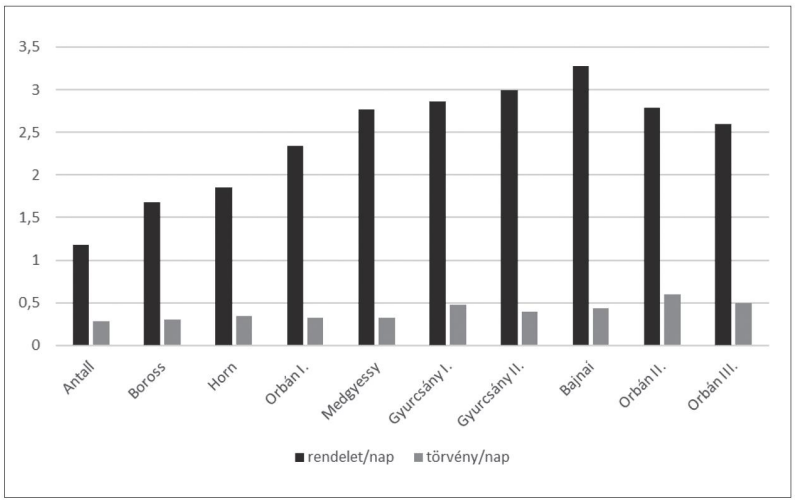
A IV.8. ábra a magyar adatokat nemzetközi összehasonlításban mutatja be. A grafikon alapján tisztán látszik, hogy a rendeletek és a törvények alkalmazási aránya jelentősen eltér a különböző országokban (fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy eltérő időtávokat fednek le az egyes országok adattáblái). A két szélső eset Svédország (majdnem teljesen egyforma számú törvénnyel és rendelettel) és Norvégia (ahol 81-szer több a rendelet, mint a törvény). A magyar adatok az országot a spektrum közepére helyezik: hatszor több rendeletet bocsátottak ki, mint ahány törvényt elfogadtak (ez az arány hasonló Németországéhoz, Dániáéhoz és Ausztráliáéhoz). Az évről-évre születő jogszabálymennyiség is változatos képet mutat. Magyarország ismét a mezőny közepén helyezkedik el: a törvények átlagos évi száma 143, míg a rendeleteké 818.



IV.8. ábra. Az évente elfogadott törvények és kihirdetett rendeletek átlagos száma néhány országban

A részletesebb magyar adatok rávilágítanak a választási ciklus fontosságára a jogalkotás intenzitásának elemzésében. Mivel a különböző kormányok nem egyenlő időt töltenek hivatalban (a Horn-kormány és az első Orbán-kormány 4 évet, míg a Boross-kormány kevesebb, mint fél évet volt hatalmon), ezért a jogalkotási tevékenységet érdemes a hivatalban eltöltött idő alapján normalizálni. A IV.9. ábra illusztrálja az egyes kormányok eltéréseit (a mennyiségi adatok összehasonlíthatósága érdekében ugyanakkor a továbbiakban a teljes ciklusokat vesszük alapul).

A H2 hipotézis esetében azt feltételeztük, hogy Magyarországon a jogalkotási tevékenység intenzívebb a jobboldali kormányok alatt. A IV.6. táblázatban közölt bontás ugyanakkor arra utal, hogy más tényező fontosabb az egyes ciklusok összehasonlításakor: az adott kormány működésének évtizede. A 0,35 törvény/hivatalban töltött nap és a 2,5 rendelet/hivatalban töltött nap küszöbértékek hasz-



IV.9. ábra. A jogalkotás mennyisége kormányok szerint

nálatával megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltás utáni első négy kormány (1990–2002) és az utána következők különböző jegyeket mutatnak. Az utóbbiak további két csoportra bonthatóak: a szocialista-liberális koalíciós és kisebbségi kormányok időszakában az átlagnál több rendelet, ám kevesebb törvény született, míg 2010 után mindkét jogszabálytípusból az átlagnál többet fogadtak el.

A hipotézis kapcsán így az állapítható meg, hogy a második és a harmadik Orbán-kormány rendszerátalakító hevülete valóban az átlagosnál nagyobb jogalkotási aktivitást eredményezett. Ugyanakkor az Antall- és a Boross-kormány, illetve az első Orbán-kormány nem mutatott hasonlóan – mindkét jogalkotási típusra kiterjedő – átlag feletti aktivitást. Ez a megállapítás összhangban áll a szakirodalomnak azzal a részével, amelyik a 2010 utáni politikát a rendszerváltás utáni liberális politikai rendszer jobboldali-illiberális korrekciójának tartják.

A H3 hipotézis szerint a jobboldali kormányok több rendeletet hoznak, mint törvényt. Ez talán nem általánosítható a nyugati de-

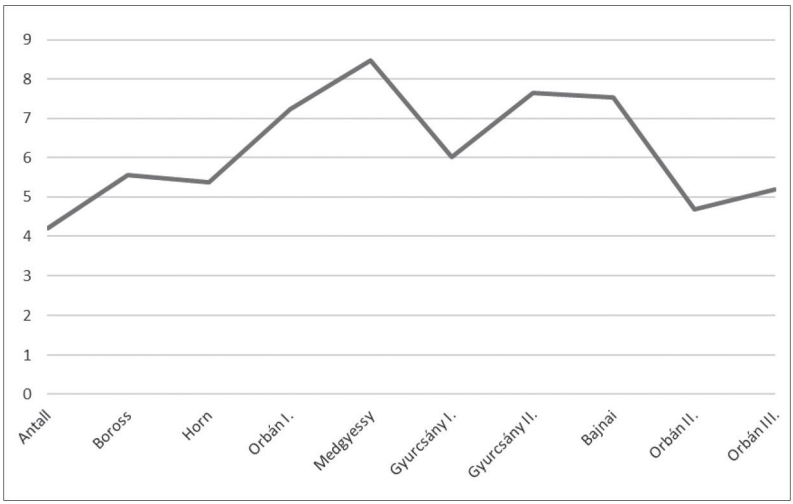
IV.6. táblázat. A jogalkotás mennyisége választási ciklusonként

		Elsődleges jogalkotás	
		Átlag alatti	*Átlag feletti*
Másodlagos jogalkotás	Átlag alatti	1990–1994, 1994–1998, 1998–2002	
	Átlag feletti	2002–2006, 2006–2010	2010–2014, 2014–2018

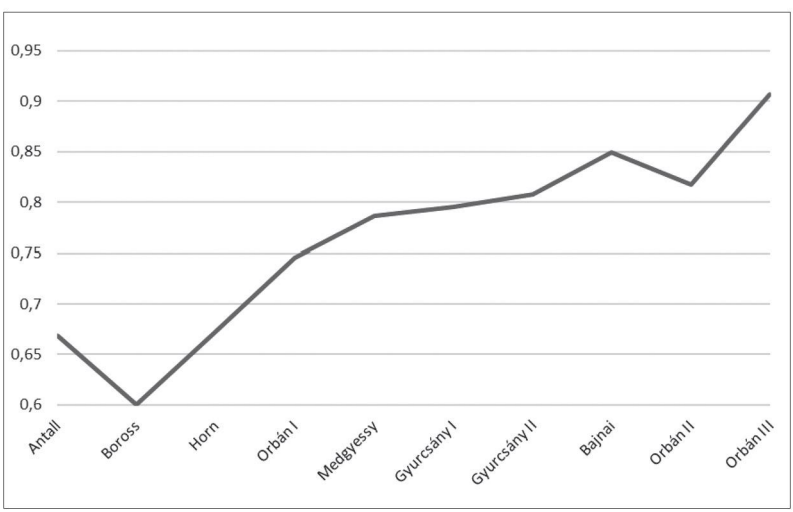
mokráciák esetében, de a posztkommunista Kelet-Közép-Európában a jobboldal kihívó pozícióból indult az „inkumbens" (poszt-) szocialistákkal szemben. Ez ösztönzésül szolgálhatott az eddigi négy konzervatív kormánynak, hogy szakítson a status quo-val mind általában a jogalkotási tevékenység (lásd H2), mind a szakpolitikák részleteinek módosítása tekintetében.

A IV.10. ábra azonban más képet fest. E szerint valójában az MSZP–SZDSZ kormánykoalíciók és kisebbségi kormányok termelték ki a rendeletek törvényekhez viszonyított legmagasabb arányát (a jobboldalon az első Orbán-kormány kivételével). Ezen eredmények magyarázatára további kutatások több tényezőt is vizsgálhatnak: az említett kormányok technokratikus kormányzati stílusát vagy a 2004-es EU-csatlakozás által megkövetelt intenzívebb szabályozási tevékenységet. Mindazonáltal az adatok nem támasztják alá a H3-as hipotézist.

A H4 hipotézis azt feltételezte, hogy az idő múlásával a törvényekhez kapcsolódó rendeletek száma növekszik. Ennek vizsgálatára minden törvénynél azonosítottuk a hozzá tartozó másodlagos jogszabályokat, úgy, hogy minden rendelet első bekezdésére alkalmaztuk szövegbányászati módszerünket (itt találhatóak ugyanis a felhatalmazási és a delegált jogalkotási elemek). A IV.11. ábra azt jelzi, hogy a jogalkotás intenzívebbé válásával az együttes (delegált) jogalkotási tevékenység valójában mérséklődött a rendszerváltás utáni első évtized végéhez közeledve (a Boross-kabinet volt a legrövidebb életű kormány, és az erre az időszakra vonatkozó adatokat



IV.10. ábra. A rendeletek és a törvények aránya kormányonként

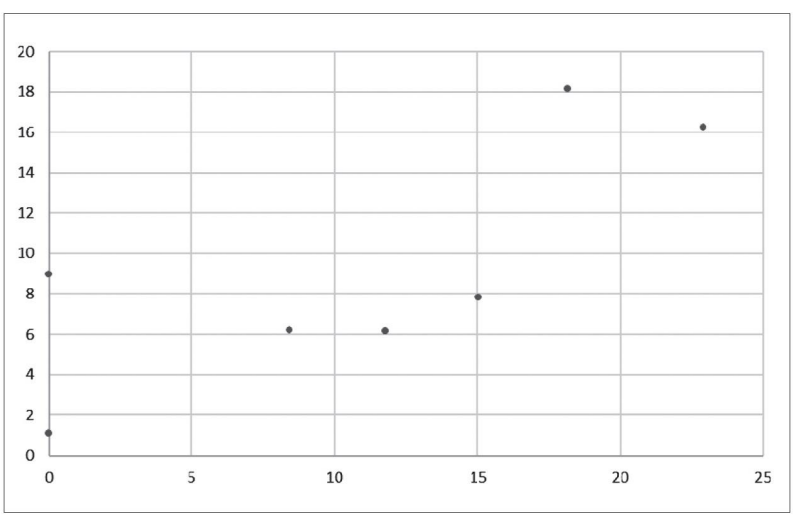


IV.11. ábra. Kapcsolódó rendelet nélküli új törvények aránya

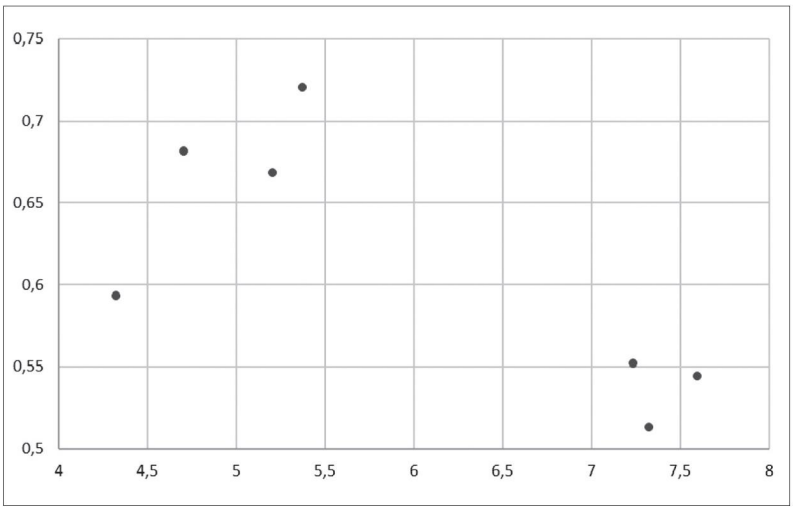
torzíthatja a rövid vizsgált időszak). Ezen adatok fényében a H4 hipotézist is megcáfolhatjuk.

A következő hipotézis, a H5-ös szerint minél polarizáltabb a koalíció, annál több rendelet kapcsolódik a törvényekhez. Az alapgondolat e mögött az, hogy a rendeletek egy alternatív utat jelentenek a közpolitika-csinálás folyamatában a nehézkes törvényalkotási alkuk megkerülésére. Ahogy azt a IV.12. ábrán is láthatjuk, minél nagyobb a polarizáció a koalíció pártjai között, annál több rendelet kapcsolható egy átlagos törvényhez. Az ábrán az X-tengely mutatja az egy törvényhez kapcsolt rendeletek átlagos számát. Az Y-tengely pedig a koalíciós pártok közötti polarizációt mutatja a Comparative Manifesto Project bal–jobb skálája alapján.

Az ábrán látható trendvonal R^2-e relatíve magas (0,58), amely megerősíti ezen állítás hitelességét, igaz, az érdemi kvantitatív vizsgálathoz nagyobb mintára lenne szükség. A rendelkezésre álló adatok fényében ezzel együtt a H5-ös hipotézist megerősíthetjük, egy



IV.12. ábra. A törvényekhez kapcsolódó rendeletek átlagos száma és a koalíció polarizáltsága

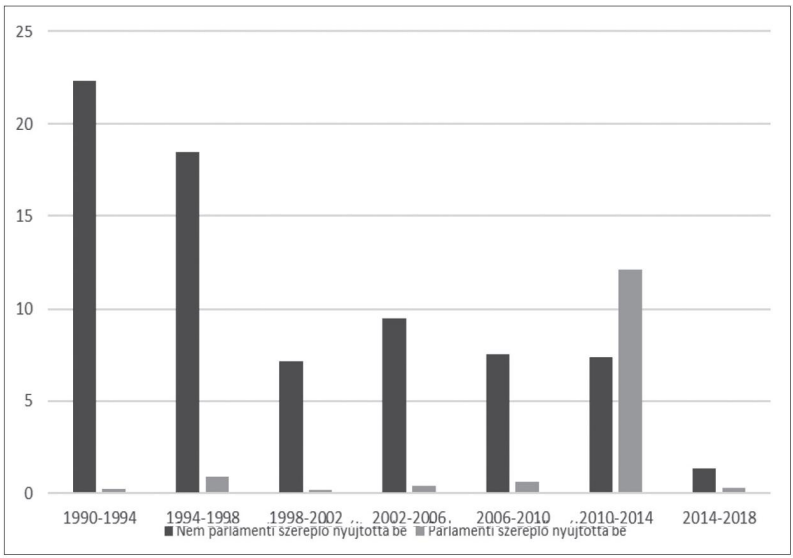


IV.13. ábra. A rendeletek és törvények arányának, valamint a kormánypárti képviselők arányának kapcsolata

érdekes következménnyel: ahogy a IV.13. ábra mutatja, a rendelet/törvény arány nemcsak a koalíció polarizációjának eredménye, hanem a parlamenti többség mértékének is.

A H6 hipotézis esetében azt vizsgáltuk, hogy a parlament kevésbé lesz hajlamos lemondani jogalkotási jogosítványainak gyakorlásáról a saját képviselői által benyújtott – és elfogadott – törvényjavaslatok esetében. Ahogyan azt a IV.14. ábra is mutatja, azok az elsődleges jogszabályok, amelyeket nem parlamenti szereplők nyújtottak be (majdnem minden esetben a kormány) mélyebben be vannak ágyazódva a másodlagos jogszabályok hálózatába, mint a képviselők által benyújtottak.

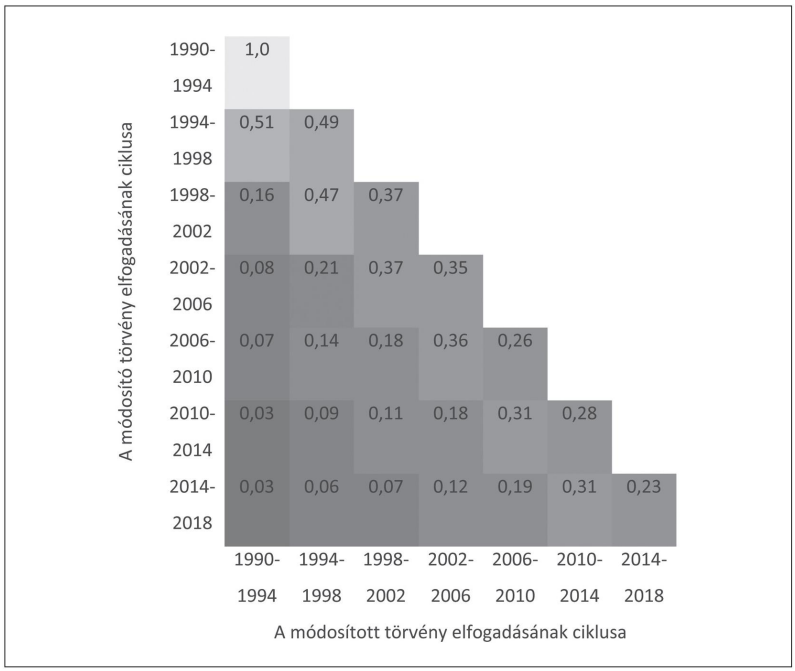
A diagram egyetlen kivételt mutat ez alól: a 2010–2014-es választási ciklust, amikor a kormányzó Fidesz áramvonalassá és szorosabbá tette a jogalkotási folyamatot azzal, hogy saját képviselőivel nyújtatott be törvényjavaslatokat, amelyeket – feltételezhetően – eredetileg a központi bürokrácia vagy a kormányhoz közeli ügyvédi



IV.14. ábra. A törvényhez kapcsolódó rendeletek átlagos száma a beterjesztőjük típusa szerint

irodák készítettek elő. Így tehát még a frakciókormányzási időszak e látszólag kivételes esetében is úgy tűnik, hogy az valójában a szabályt erősíti, és a kiterjedt delegálást tartalmazó elsődleges jogszabályokat alapvetően a végrehajtó hatalom javaslatára fogadták el.

Végezetül, a H7 hipotézis azt feltételezte, hogy a jogszabályokat leggyakrabban akkor módosítják cikluson túl, ha egy kormányváltás után az új kormány ideológiailag más színezetű. A IV.15. ábrán a halványabb árnyalatok jelzik a jogszabályok módosításának magasabb arányát a választási ciklusban a megadott sor–oszlop párban. Például az 1990–1994-es ciklusban elfogadott törvények 51%-át módosították a következő, 1994–1998-as ciklusban. A 1994–1998-as ciklus törvénymódosításainak másik 49%-a az újonnan elfogadott törvényekre irányult (a kormányzati többség által elfogadott szabályok ilyen megnövekedett gyorsaságú átalakítása kifejezetten jellemző volt a rendszerváltás időszakára).



IV.15. ábra. A jogszabályokat módosító más jogszabályok aránya választási ciklusok szerint

A hipotézis szempontjából külön vizsgálandó az 1994-es, 1998-as, 2002-es és 2010-es kormányváltás. A későbbi módosítások átlagos aránya a következő választási ciklusban 42,47%. Ugyanekkor azokban a ciklusokban, amikor az inkumbens megtartotta hivatalát (2006-ban és 2014-ben), ugyanez az arány 33.5%. Ez az eredmény megerősíti a H7 hipotézist, habár fontos hangsúlyozni, hogy az új ciklusbeli jogszabálymódosítások aránya az idő teltével folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.

Következtetések

A joganyagok mennyiségi és szerkezeti jellemzőinek vizsgálata a kelet-közép-európai országok kontextusában eddig a politikatudomány jobbára felderítetlen területe volt. E fejezet célja az volt, hogy megtegye a kezdeti lépéseket a szakirodalomban annak értelmezése és a magyar adatok empirikus elemzése terén. Kutatásunk ennyiben exploratív jellegű volt, hipotéziseinket így elsődlegesen azzal a céllal vizsgáltuk, hogy kijelöljük a további kutatásokra érdemes irányokat.

A joganyag mérete és belső szerkezete, mindezek dinamikája nyilvánvalóan kölcsönhatásban van számos e kötetben vizsgált minőségi jellemzővel. A törvényi szintű jogalkotás olyan tartalmi, formai és eljárási szabályokkal van körülbástyázva (különösen, ha nem egyéni képviselői indítványként volt az adott törvényjavaslat benyújtva), melyek a rendeleti jogalkotásnál nem (feltétlenül) állnak fenn. Másfelől kontraproduktív az a magyar rendszerváltás után szintén meglévő tendencia, melynek keretében gyakran a legapróbb részletszabályokat is törvényi szinten rendezték (ld. I.2. fejezet). A törvények és a rendeletek megfelelő egyensúlyának megbomlását a fejezetben közölt empirikus megközelítéssel jól lehet azonosítani.

Adatainkból az is világos, hogy az eltérő időszakok, eltérő kormányok más-más kormányzati stílusra építettek, ami akár ugyanazon kormányfő (jelen esetben Orbán Viktor) kormányai között is lényeges eltérésekre hívja fel a figyelmet. A jogalkotás minőségének pártpolitikai tényezői – melyekkel e kötetben csak mellékszálként foglalkozunk – eredményeink tükrében szintén fontosak lehetnek a további vizsgálatok megtervezésekor. Végezetül, bár ilyen elemzésre e fejezet keretei között nem volt lehetőségünk, nyers adataink arra is lehetőséget adnak, hogy újabb kutatások rávilágíthassanak az egyes közpolitikai alrendszerek (oktatás, egészségügy stb.) eltérő szabályozási jellegzetességeire, s ezáltal – potenciálisan – az eltérően alkalmazandó minőségi mércékre. Egy ilyen elemzésre kerül sor a következő fejezetben.

IV.3. A RENDELETI KORMÁNYZÁS SZAKPOLITIKAI ELTÉRÉSEI

Pokornyi Zsanett

A rendeletek útján való kormányzás jogalkotási minőségre gyakorolt hatását e kötetben számos szempontból vizsgáltuk. A frakciókormányzásról szóló III.4. fejezet ennek kapcsán megkülönböztette a de jure és a de facto rendeleti kormányzást, megállapítva, hogy bármelyik túlzott érvényesítése negatív hatással lehet a jogalkotás minőségére. A de jure rendeleti kormányzás keretében a végrehajtó hatalom – országgyűlési képviselőinek támogatásával – minimalizálhatja a törvények mennyiségét és részletességét, mely szabályozási hiányokat delegált jogalkotással (több és „magasabb" elvontsági szintű kormányrendeletekkel stb.) tudja kezelni. A második lehetőség a de facto rendeleti kormányzás, mely a gyakorlatban a parlament formális részvétele mellett – s így a parlamentarizmus látszatának fenntartásával – tölthetett be hasonló funkciót.

IV.2. fejezet a rendeletek között a tekintetben tett különbséget, hogy azokat önálló jogkörben adták ki, vagy egy törvény felhatalmazó rendelkezése alapján. A szerzők megállapították, hogy a jogalkotási minőség szempontjából különösen fontos a másodlagos jogszabályok delegált altípusának vizsgálata, mivel ezekben az esetekben felmerülhet, hogy a valódi közpolitikai döntéshozás egy alacsonyabb alkotmányos státuszú norma keretében történik majd. Másfelől a végrehajtó hatalom dominanciája miatt sokszor a kormány által beterjesztett és az Országgyűlésben érdemben nem módosított jogszabályok esetében sem reális valódi törvényhozási

autonómiát feltételezni – legfeljebb az egyéni képviselői indítványoknál (vagy mint előbb említettük, még ott sem).

Annyi ezen elemzésekből mindenképpen kiderült, hogy pusztán a rendeletek formai jellemzőinek vizsgálata alapján nehéz elméleti következtetéseket levonni és végképp nem lehet fekete-fehér képet adni ezeknek a jogalkotási minőséget érintő hatásairól. Folytatva így az előző fejezetben megkezdett vizsgálatot, érdemes olyan exploratív adatelemzést végezni, mely a rendeleteket egy eddig nem tárgyalt szempont, azok közpolitikai tartalma alapján elemzi. Ezt ebben a fejezetben a közpolitikai napirendek és a döntéshozási információfeldolgozás elméleti keretében tesszük meg (Jones & Baumgartner 2005; Boda & Sebők 2019).

A jogszabályalkotási folyamatokat, valamint a közpolitikai területeken végbement változásokat az 1990–2018 között kihirdetett rendeleteken keresztül vizsgáljuk. A rendszerváltást követően fokozatosan erősödő kormányzati (s különösképpen a miniszterelnöki) pozíciónak köszönhetően (ld. Körösényi 2015) ugyanis a rendeletek szerepe is felértékelődött, melyet az előző fejezet adatai is megerősítenek.

Jelen fejezet mindezekre tekintettel három felvetést vizsgál. Első lépésként az egyes közpolitikai területeken kihirdetett rendeletek (az összes rendelet) arányváltozásait járja körül. Kérdés, hogy a vizsgált időszakban hogyan változott az egyes szakpolitikákat szabályozó rendeletek aránya a teljes adatbázison belül? A rendeletek alapján mely közpolitikai témák kerültek hangsúlyos pozícióba a végrehajtó hatalom napirendjén?

A fejezetnek szintén célja az egyes rendelettípusok átfogó vizsgálta. Mindezek alapján a rendeletek két fő csoportját[1] állíthatjuk fel. Az első, „központi" csoport a jellemzően a kormány általános közpolitikai és munkaszervezési preferenciáit tükröző miniszterelnöki rendeleteket, a Miniszterelnökséget vezető miniszter által kiadott

[1] Az önkormányzati rendeleteket, valamint az önálló szabályozó szerv és a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kiadott rendeleteket e fejezetben nem vizsgáljuk.

rendeleteket, valamint a kormányrendeleteket fedi le. Míg e jogszabályok célja a kormány átfogó tevékenységéhez szükséges jogszabályi háttér megteremtése/erősítése, a rendeletek második csoportja, a miniszteri rendeletek fő funkciója az egyes szakpolitikai területek részletes szabályozása. A két típus esetében külön-külön vizsgáljuk, hogy a rendeletek aránya hogyan változik az egyes szakpolitikai területeken, a mennyiségi trendek érvényesek-e a két rendelet-csoport esetében általában, illetve speciálisan az egyes szakpolitikai területeken. Az említett kérdéseket két blokkban vizsgáljuk. Az első blokk célja a rendeletek jogszabályi folyamatokban történő elhelyezése, az egyes rendelettípusok, valamint a felhasznált adatbázis bemutatása. A második blokk két szakaszában ismertetjük az eredményeket, illetve értelmezzük a jogalkotási minőség szempontjából.

A rendeletek helye a magyar jogalkotásban

Az Alaptörvény T cikke a magyar jogszabályok két fő csoportjaként a törvényeket és a rendeleteket[2] határozza meg. Míg a jogforrási hierarchiában közvetlenül az Alaptörvény alatt helyet foglaló törvényeket az Országgyűlés alkothat, a rendeleteket a végrehajtó hatalom és az önkormányzatok adják ki. E különbség amellett, hogy lehetőséget nyújt a szakpolitikai területek átfogó szabályozására, a kormányzati eszköztár jelentős bővüléséhez is hozzájárul. Az Országgyűlésben helyet foglaló kormánytöbbségnek köszönhetően ugyanis a törvények a rendszerváltás óta jellemzően egyre bővülő lehetőséget biztosítanak a kormány számára, hogy kiadott rendeletei útján saját érdekeinek megfelelően alakíthassa a szakpolitikai területek szabályozásait (Pesti 2000b).

[2] E kategóriában a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv (pl. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet tartozik.

A jogi-szabályozási dimenzió mellett a jogszabályi változások a közpolitikai napirendre is hatnak, mely ponton már nem csak az Országgyűlés vagy a kormányülés jelenik meg fontos intézményként, hanem a média vagy a gazdasági-társadalmi csoportok is, akik támogathatják vagy bírálhatják az egyes intézkedéseket. Így például egy oktatáspolitikai törvényjavaslat a parlamenti ülésnapok vitái alkalmával, valamint a média csatornáin keresztül többek között a közvélemény, a pártok, valamint a kormányzat napirendjén is felértékelheti az oktatáspolitika szerepét (ld. Boda & Sebők 2018).

E tekintetben nincs elvi különbség a törvények és rendeletek között (függetlenül attól, hogy a nagy fajsúlyú közpolitikai kérdéseket az alkotmányos szabályok alapján is törvényben kell rendezni). Így például a devizahitel válság rendeleti szintű szabályozásai érdemben befolyásolhatják a bankok és az ügyfelek jogi és anyagi pozícióját, és kihatnak számos közpolitikai alrendszer, a pénzügyi szabályozás, a kereskedelem, a fejlesztéspolitika vagy a lakáspolitika[3] helyzetére. Érdemes tehát vizsgálni azt a kérdést, hogy az egyes közpolitikák esetében hogyan alakul a rendeletek aránya a törvényekhez képest.

A kiadott rendeletek mennyiségi változásai a kormányzati preferenciák érvényesítése mellett így a végrehajtó hatalom szereplőinek közpolitikai napirend-formáló erejére is utalhatnak. A nemzetközi szakirodalom (Jennings et al. 2011; Mortensen et al. 2011; Boydstun, Bevan, & Thomas III 2014) szerint a közpolitikai napirendeket (különösképp a végrehajtó hatalom napirendjét) alapvetően a kormányzati hierarchia csúcsán álló miniszterelnök (vagy elnök) képes alakítani, mely hatás a magyar politikában is megfigyelhető (Pokornyi 2018).

A kormányfőnek formális és informális eszközök széles tára áll a rendelkezésére a napirend és a szakpolitikai területek formálására. Amellett például, hogy interjúkat adhat, beszélgetéseken vehet részt, a parlamenti ülésnapokon elhangzott felszólalásai, miniszter-

[3] E fejezetben a szakpolitikai területek kategorizálását a Comparative Agendas Project kódkönyve alapján végeztük el: https://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-cap

elnöki rendeletek, valamint a munkáját közvetlenül segítő Miniszterelnökséget vezető miniszter által kiadott rendeletek útján a jogalkotás folyamatait is befolyásolhatja. E „központi" rendelet-típusok ugyanakkor funkciójuk és ebből is következő alacsony számuk miatt (erre alább a IV.8. táblázat kapcsán visszatérünk) kevéssé járulnak hozzá a szakpolitikai területek részletes szabályozásához.

A miniszterelnöki és a Miniszterelnökséget vezető miniszter által kiadott rendeletekkel szemben e típuson belül a 28 év alatt tízezres nagyságrendben kiadott kormányrendeletek töltik be a legfontosabb szabályozó funkciót. Látványos az is, hogy a kormányrendeletek valamennyi szakpolitikai terület esetében tartalmaznak előírásokat, ami világossá teszi, hogy – ha jogi értelemben nem is, de politikai-közpolitikai értelemben – valójában egy köztes jogforrási szintet jelentenek a törvények és a miniszteri rendeletek között.

A szakpolitikai területek átfogó koordinálásáért felelős kormányfő és a kormány mellett így a miniszterek, mint az irányításuk alá vont tárca szakmai vezetői felelnek a hozzájuk tartozó szakpolitikai területek részletszabályozásainak megalkotásáért. Szakmai ismereteik és a mögöttük álló minisztérium szaktudása erősíthetik a döntés legitimitását (Drabble 2011). A miniszteri rendeletek funkcióját vizsgálta Mortensen és Green-Pedersen (2014) is, akik a végrehajtó hatalom napirendjén végbemenő változásokat a miniszterek tevékenysége felől közelítették meg. Kutatásukban vizsgálták, hogy milyen tényezők befolyásolhatják a szakpolitikák minisztériumok közötti felosztását, másfelől pedig, hogy mivel magyarázhatók az egyes minisztériumokon belül jelen lévő közpolitikai területek közötti hangsúlyeltolódások.

E rövid elméleti áttekintés fényében a fejezetben három rendelet-csoportot vizsgálok a mennyiségi és a szakterületi trendek szempontjából: az összes rendeletet, a miniszteri rendeleteket, illetve a miniszterelnöki, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, valamint a kormány által kiadott rendeleteket (a „központi" rendeletcsoportot). Ezen eltérő csoportok vizsgálata segítségével bővíthetjük információinkat a rendeleti jogalkotás trendjei, így általában a jog-

alkotásban játszott szerepük, s mindezek folyományaként a jogalkotási minőség kapcsán (ld. a fejezet záró szakaszát).

Első lépésként az egyes szakpolitikai területeken kiadott rendeletek mennyiségi változásait vizsgáljuk. E szakasz célja a közpolitikai területek közötti súlyok meghatározása.[4] Itt a teljes időszakra (1990–2018) nézve bemutatjuk a szakpolitikai területeken kihirdetett rendeletek arányait és azok dinamikáját.

Az elemzés második lépéseként a kiemelt közpolitikai területek esetében is elvégezzük a mennyiségi változások vizsgálatát. Bár e területeken a rendeletalkotás üteme stabil, hangsúlyos pozíciójuk ellenére bizonyos belpolitikai, gazdasági vagy nemzetközi esemény(ek) hatására ezen pozíciójukat kisebb-nagyobb mértékű visszaesések is megszakíthatják.

Az elemzés harmadik lépéseként az első szakasz eredményei alapján a hangsúlyos szakpolitikai területeken vizsgáljuk a miniszteri rendeletek arányait. E rész célja annak kiderítése, hogy a miniszteri rendeletek hozzájárultak-e, és ha igen, milyen mértékben ahhoz, hogy egy szakpolitikai terület a többi politikai napirenden is felértékelődjenek. Kérdés továbbá, hogy a kiemelt szakpolitikai területek között felfedezhető-e olyan eset, amikor egy adott kormányban az érintett tárcát irányító miniszterek aktivitása (az adott ciklus adataival összevetve) döntően befolyásolta-e az adott közpolitika erősödését.

A miniszterek aktivitása azonban csak részleges képet nyújthat a rendeletalkotás folyamatairól. A kormányzati tevékenységet irányító miniszterelnök közpolitikai preferenciái ugyanis jelentősen képesek befolyásolni a jogszabályalkotás folyamatait, s a szakpoli-

[4] A közpolitikai napirendeken szereplő szakpolitikai területek pozícióinak változásait a nemzetközi szakirodalom (ld. Jennings et al, 2011; Alexandrova et al, 2012) a napirend megosztottságának (más néven diverzitásának) vizsgálatával végzi el. Ennek célja annak vizsgálata, hogy a napirenden mely szakpolitikai területekre koncentrálódik a politikai aktorok figyelme. Ugyanakkor mivel az itt vizsgált teljes rendeletcsoport az összes szakpolitikai területet lefedi, ezért a diverzitási mutató stabilan magas értéket mutat, további elemzésétől így eltekintek.

tikák napirendeken betöltött pozícióit. A miniszterek, a miniszterelnök, valamint a kormány tevékenységéhez kapcsolódó rendeletek kiemelt vizsgálata így indokolt. Ennek érdekében az elemzés utolsó részében e „központi" rendelettípusok szakpolitikai megoszlását mutatjuk be.

A fenti kérdéseket a Magyar Közlönyben 1990 és 2018 között kihirdetett rendeletek alapján vizsgáljuk, a Comparative Agendas Project (CAP) magyar kutatócsoportja által felépített Rendeletek (1990–2018)[5] adatbázis[6] segítségével.

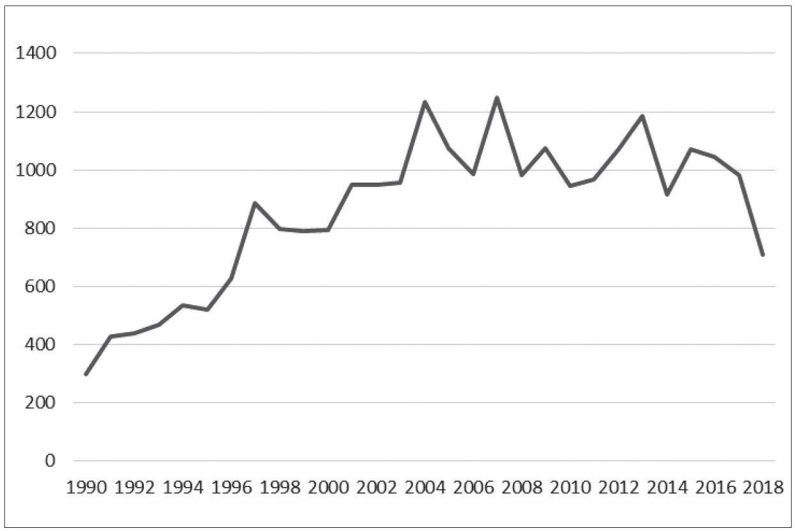
Az összes rendelet szakpolitikai megoszlása

A rendszerváltást követően a rendeletek fokozatosan a jogalkotás folyamatait jelentősen befolyásoló, kiemelt kormányzati eszközzé váltak. E szerep erősödése a rendeletek éves (minden vizsgált rendelettípus összesített) mennyiségi változásaiból is kiolvasható (IV.16. ábra).

A IV.16. ábra eredményei alapján a rendeletek mennyiségi változásainak növekvő tendenciáját az első két parlamenti ciklusban csupán az 1994-ben bekövetkező kisebb csökkenés szakítja meg. Ebben az időszakban azonban még relatíve kevés (évi 300–800 közötti) rendelet jelent meg a Magyar Közlönyben. Az 1990-es évek átmeneti időszakát követően, a 2000-es években azonban a kiadott rendeletek száma az évi 1000 kiadott jogszabályt is meghaladta,

[5] A Rendeletek (1990–2018) adatbázis az 1990 és 2018 között a Magyar Közlönyben megjelent miniszterelnöki, miniszteri, valamint kormányrendeleteket, az önálló szabályozó szervek és Magyar Nemzeti Bank elnöke által kiadott valamennyi rendeletet tartalmazza. Ld. https://cap.tk.mta.hu/rendeletek

[6] Az adatbázis 24 914, a CAP magyar közpolitikai kódkönyvében szereplő 21 közpolitikai kód (fő témakör) szerint, kettős vak kódolással lekódolt rendeletet tartalmaz. A kódolási egységet a rendeletek teljes szövege jelentette. A magyar CAP közpolitikai kódkönyve az alábbi linken érhető el: https://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar



IV.16. ábra- A rendeletek éves mennyisége

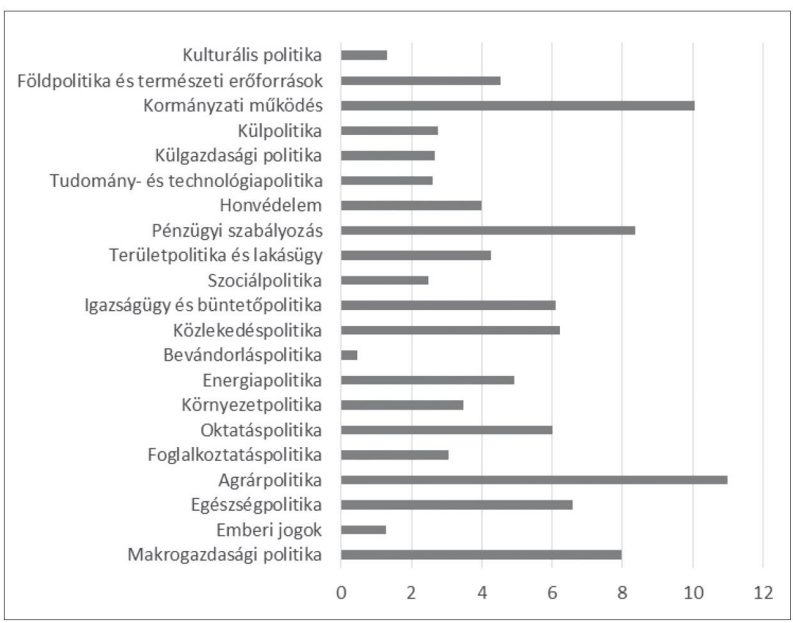
amely a korábbi évek nagyléptékű változásait követően a rendeleti úton történő kormányzás stabilizálódására utal.

A 2000 és 2018 közötti időszakban azonban az is látható, hogy a kormányzathoz kötődő politikai aktorok eltérő mértékben alkalmazták a rendeleteket a jogalkotási folyamatok és a közpolitikai napirendek alakítására. A politikai ciklusokon belüli folyamatos hullámzás arra utal, hogy az egyes kormányok – például stratégiai érdekeiknek megfelelően vagy adott politikai események hatására – még egy adott cikluson belül is eltérő mennyiségben és összetételben használták a rendeleti szabályozás eszközét. Szintén megfigyelhető, hogy a választási években jellemzően csökken a kiadott rendeletek száma.

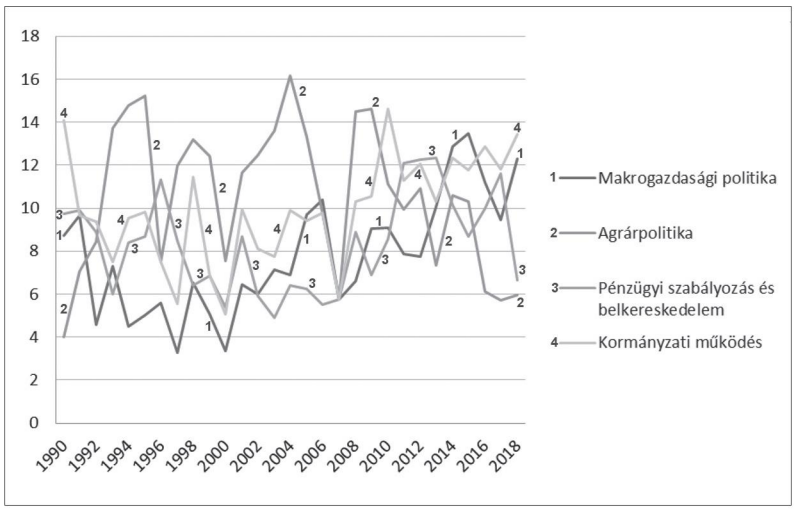
Az általános trendek mögött az egyes szakpolitikai területeken eltérő mennyiségű rendelet lépett hatályba, és a kapott eredmények alapján bizonyos szakpolitikák a vizsgált 28 évben végig kiemelt fontosságúnak tekinthetőek a végrehajtó hatalom szabályozási gya-

korlatában (IV.17. ábra). A statisztikai adatok alapján a kormányzat rendeleti úton főként a gazdaságpolitikához és a kormányzati működéshez kapcsolódó területeket szabályozza. A humán területekhez kapcsolódó témák – például az emberi jogok vagy a kulturális politika – esetében a rendeletek aránya a 2%-ot sem éri el, melyek azonban a jogszabályi hierarchia magasabb, törvényi fokán vagy a bírói hatalmi ág működésében kiemelt hangsúllyal jelennek meg.

A rendeletek esetében négy közpolitikai terület – a makrogazdasági politika, az agrárpolitika, a pénzügyi szabályozás, valamint a kormányzati működés – együttesen a rendeletek több, mint 38%-át fedte le. Ezek ugyanakkor sok esetben maguk is szerteágazató résztémák gyűjtőkategóriái, mint amilyen a makrogazdasági (adózás, költségvetés, makrogazdasági politika stb.) vagy a kereskedelmi



IV.17. ábra. A szakpolitikai területek százalékos aránya az összes rendelet körében



IV.18. ábra. A négy kiemelt közpolitikai terület arányának változása az összes rendelet körében

csoport (például ide tartoznak a hitelezési és vállalkozási ügyek, de a szerencsejáték és a katasztrófavédelem is).

A négy szakpolitikai területet vizsgálva az is látható, hogy hangsúlyuk – bár végig erős maradt – folyamatosan változott, ahogy az is, hogy mennyiségi bővülésük a fent bemutatott általános trendet követte (ld. IV.18. ábra).

A vizsgált területek közül az agrárpolitika mutatja a legvolatilisebb adatokat. E területen a 2004-es év hozta el a legnagyobb megugrást a megelőző évekhez képest (majd 10%-ost, amely a vizsgált szakpolitikák egyik legmagasabb értékét is adta egyben). Az Európai Uniós csatlakozás nem csak jelentős többletforrást nyitott meg a magyar agrárium számára, de a mezőgazdaság jogszabályi kereteit is jelentősen átalakította. Bár a csatlakozás idején megugró értékek 2005 és 2010 között még továbbra is meghaladták a 10%-os súlyt, a 2010-es évtizedre a vonatkozó rendeletek száma már nagyjából megfelelt az ágazat (kisebb) nemzetgazdasági súlyának.

A makrogazdasági politika, illetve a pénzügyi szabályozás és a kereskedelem területei várakozásainknak megfelelően jelentős súlyt képviselnek az összes kiadott rendelet körében. Annak ellenére, hogy ezen alrendszerekben is megfigyelhetőek a rendszerváltást követő jelentős kilengések, szerepük végig jelentős volt. Figyelembe véve, hogy az időszakra tehető a nemzetközi pénzügyi válság vagy (más szektorokhoz hasonlóan) a pénzügyi szektorban is a rezsicsökkentés ügye, valamint, hogy általában komplex és gyorsan változó közpolitikai területekről (ld. az új típusú pénzügyi szolgáltatók megjelenését stb.) van szó, ez nem is meglepő.

A kormányzati működés a rendszerváltástól kezdődően a gazdaságpolitikához hasonlóan fokozatosan az egyik leghangsúlyosabb területté vált.[7] A rendszerváltást követően létrejövő új kormányzati struktúra, majd a 2012-ben hatályba lépő Alaptörvény, a minisztériumok gyakori hatáskörváltásai (ld. alább a IV.7. táblázatot) mind-mind megkövetelték a vonatkozó joganyag megújítását és bővítését.

A miniszteri rendeletek szakpolitikai megoszlása

Szakirodalmi áttekintésünk egyik tanulsága az volt, hogy az egyes szakpolitikai területeken a miniszteri rendeleti szintű szabályozási igények eltérése valószínűsíthető.[8] Ugyanakkor a mennyiségi adatok a tárcavezetők napirendformálásban betöltött eltérő szerepére is utalhatnak. A miniszteréknek érdemi mozgástere van abban, hogy milyen módon kívánják befolyásolni a portfóliójukhoz tartozó területeket, másfelől maga a portfólió kiterjedtsége is befolyásolhatja, hogy milyen szabályozási „termelése" van egy adott tárcának.

[7] Részletekért ld. a CAP kutatócsoport adatbázisait.

[8] Jelen fejezet önálló szabályozó szerv, a tárca nélküli miniszterek, illetőleg a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kiadott rendeletek eseteit nem vizsgálja.

Így míg egyes minisztériumok speciális helyzetükből adódóan pusztán néhány szakpolitikai területet fednek le (például bizonyos időszakokban a Földművelésügyi Minisztérium), más tárcák több közpolitikai területet is érintenek (ld. az Emberi Erőforrások Minisztériumát, mint „szuperminisztériumot"). E különbségek vizsgálata tehát feltárhatja a felszíni, mennyiségi eltérések mélyebb okait, s fontos adalékokkal szolgálhat a jogalkotás minőségének vizsgálatához. Egy ilyen alaposabb elemzést mutat be az előző pontban vizsgált négy szakpolitikai terület esetében a IV.7. táblázat.

A miniszteri rendeletek mennyiségi változásait vizsgálva megállapítható, hogy az érintett hét parlamenti ciklus során az illetékes tárcához kötődnek az agrárterületet érintő rendeletek zöme. Ebben fontos szerepet játszott az, hogy – mint a IV.7. táblázat adataiból látható – az agrártárcán kívül más minisztériumok rendeleteikben meglehetősen ritkán érintenek agrárügyeket. Érdemes megjegyezni továbbá, hogy a tárca vezetője az agrárkérdések mellett egyéb szakpolitikához kapcsolódó rendeleteket is adott ki.

A makrogazdasági politika és a pénzügyi szabályozás területén kiadott rendeletek aránya valamennyi vizsgált ciklus esetében hasonlóan alakult, ami a két terület közötti hasonlóság, valamint az egyes témáknak a kormányzati struktúrában (a mindenkori pénzügyi, illetve gazdasági tárca) való összefonódásával magyarázható. Másfelől látható, hogy a rendeletek miniszterek közötti megoszlását jelentősen befolyásolta a gazdasági portfóliójú minisztériumok gyakori átalakítása, amivel összefüggésben a részletes adatokat célszerű aggregátumokkal felváltani az elemzésben. A kormányzati működés esetében még magasabb a minisztériumok közötti megosztottság aránya, az e témában benyújtott rendeletek számos intézményhez kötődnek, nagyrészt tématerülettől függetlenül, ami az érintett jogszabályok adminisztratív tematikája tekintetében nem is meglepő.

IV.7. táblázat. A minisztériumok által kiadott rendeletek százalékos aránya négy kiemelt területen[9]

Összesen	*Makrogazdasági politika*	*Agrárpolitika*	*Pénzügyi szabályozás*	*Kormányzati működés*
1990–1994	MuM (0,3%), PM (15,4%), IKM (1,6%), KHVM (1,3%)	FM (37,3%), NM (1,3%), PM (1,9%)	FM (0,9%), BM (0,9%), PM (12,4%), MKM (1,3%), KHVM (0,33%), IM (2,6%), IKM (7,2%)	FM (0,7%), BM (6,9%), MuM (0,3%), NM (0,9%), KHVM (3,9%) MKM (1,6%), IM (0,7%)
(N = 306)	18,6% (N = 57)	40,5% (N = 124)	25,8% (N = 79)	15% (N = 46)
1994–1998	MuM (1,5%), PM (4,4%), IKM (1,5%), KTM (0,2%), IKIM (1,7%), KHVM (0,2%)	FM (45,1%), NM (0,5%), IKM (0,5%), IKIM (0,4%)	BM (4.9%), MKM (1,5%), PM (10,2%), IKM (4,6%), IKIM (3,8%), IM (2,7%)	FM (3,7%), BM (5,3%), MuM (0,5%), MKM (2,6%), NM (2%), KTM (0,2%), KHVM (1,3%), IM (0,7%)
(N = 547)	9,3% (N = 51)	46,6% (N = 255)	27,8% (N = 152)	16,2% (N = 89)
1998–2002	SZCSM (0,4%), FVM (0,1%), PM (8,6%), GM (4,7%)	FVM (46,8%), BM (0,1%), EüM (0,7%), GM (1%), KM (0,1%), KüM (0,3%), PM (1,3%)	BM (1%), FMV (1,4%), GM (5%), IM (1,4%), ISM (0,4%), NKÖM (0,1%), OM (0,1%), PM (7,2%)	BM (6,9%), EüM (0,7%), FVM (1%), GM (1%), HM (0,4%), IM (0,8%), ISM (0,8%), KM (0,1%), NKÖM (2,8%), OM (1%), PM (3,2%), SZCSM (1,4%)
(N = 720)	13,9% (N = 100)	49,3% (N = 355)	16,7% (N = 120)	20,1% (N = 145)

[9] A minisztériumok több átalakításon estek át, az egyes szakpolitikai területeket irányító minisztériumok is változott. A változások és a rövidítésének feloldása a cap.tk.mta.hu oldalon található kódönyvben érhető el. Az értékek az adott ciklus az adott négy közpolitikai területhez kapcsolódó összes rendeleten belüli arányában vannak megadva.

Összesen	*Makrogazdasági politika*	*Agrárpolitika*	*Pénzügyi szabályozás*	*Kormányzati működés*
2002–2006	BM (0,5%), FMM (1,5%), GKM (2,5%), IHM (0,2%), KüM (0,4%), NKÖM (0,3%), PM (10%)	BM (0,3%), ESZCSM (1,3%), FVM (48,3%) GKM (0,5%), KüM (0,2%), PM (0,2%)	BM (1,4%), ESZCSM (0,2%), FVM (0,1%), GKM (4%), HM (0,4%), ICSSZM (0,1%), IHM (0,4%), IM (2,5%), KVM (0,1%), PM (5,3%)	BM (5,1%), ESZCSM (0,7%), FMM (1%), FVM (0,5%), GKM (1,7%), ICSSZEM (0,5%), IHM (2,6%), IM (2,2%), KüM (0,1%), KVM (0,1%), NKÖM (1,9%), OM (0,4%), PM (2%)
(N = 954)	15,5% (N = 148)	50,8% (N = 485)	14,7% (N = 140)	19% (N = 181)
2006–2010	FVM (0,5%), GKM (1,4%), HM (0,1%), IRM (0,8%), OKM (0,5%), ÖTM (0,5%), PM (6,5%), SZMM (1,8%)	EüM (1,2%), FVM (54%), IRM (0,1%), KHEM (0,1%), KVM (0,1%)	EüM (0,3%), FVM (1%), GKM (14), HM (0,1%), IRM (2,9%), OKM (3,5%), ÖTM (1,9%), PM (5,9%)	EüM (0,1%), FVM (0,8%), GKM (0,7%), HM (0,5%), IRM (1,7%), KHEM (1,7%), KüM (0,4%), KVM (0,4%), OKM (3,5%), ÖTM (2,1%), PM (2,1%), SZMM (1,3%)
(N = 951)	11,9% (N = 113)	55,5% (N = 528)	17,4% (N = 165)	15,2% (N = 145)

Összesen	*Makrogazdasági politika*	*Agrárpolitika*	*Pénzügyi szabályozás*	*Kormányzati működés*
2010–2014	BM (1,8%), NEM (2010–2012), EMMI (2012–) (0,4%), HM 0,4%), KIM (3,6%), KüM (0,6%), NFM (3%), NGM (7,2%), VM (0,2%)	NFM (0,4%), NGM (0,1%), VM (40,8%)	BM (5,2%), NEM (2010–2012), EMMI (2012-) (1,2%), KIM (3,6%), NFM (1,3%), NGM (7,3%), VM (0,8%)	BM (5,8%), EMMI (2010–2012), NEM (2012–) (0,8%), HM (0,1%), KIM (8,8%), KüM (0,1%), NFM (2,5%), NGM (3%), VM (0,6%)
(N = 825)	17,2% (N = 142)	41,3% (N = 341)	19,5% (N = 161)	21,9% (N = 181)
2014–2018	BM (2,3%), EMMI (1,3%), FM (1,2%), HM (1,3%), IM (1,2%), KKM (0,8%), NFM (5%), NGM (9%)	EMMI (0,2%), FM (35,7%), NFM (0,2%), NGM (0,8%)	BM (2,9%), EMMI (0,2%), FM (0,2%), IM (2,2%), NFM (2,9%), NGM (9,7%)	BM (6,2%), EMMI (1,8%), FM (0,8%), HM (0,8%), IM (4,9%) KKM (1%), NFM (2,3%), NGM (4,7%)
(N = 596)	22,3% (N = 133)	37% (N = 221)	17,9% (N = 107)	22,7% (N = 135)

A „központi" rendeletek szakpolitikai megoszlása

A végrehajtó hatalom a szakpolitika-alkotásra a miniszteri rendeletekhez képest a fent említett okok miatt eltérő módon alkalmazza a miniszterelnök, a Miniszterelnökséget (korábban Miniszterelnöki Hivatalt) vezető miniszter, valamint a kormány által kiadott rendeleteket. Amint azt a IV.8. táblázat adatai mutatják, még e központi típuson belül is érdemiek a funkciókülönbségek.

A makrogazdasági politika esetében a miniszteri rendeletekhez hasonlóan a kormány- és a miniszterelnökségi rendeletek kiemelt szerepet töltenek be (előbbi esetében 9,2%, míg a Miniszterelnökséget vezető miniszter által kiadott rendeletek esetében 13,7%). Hasonló eredmények tapasztalhatók a kormányzati működés esetében is. A kormány és a miniszterelnök egyik legfontosabb feladata az állami bürokrácia koordinálása, valamint az összehangolt közpolitika-alkotás kereteinek kialakítása. Ennek fényében nem meglepő adat, hogy a miniszterelnöki rendeletek döntő többsége, 61 darab ilyen szervezési kérdésekre irányul. Ugyanakkor a többi szakpolitikai terület esetében a mindenkori kormányfő szinte egyáltalán nem használta ezt a szabályozási eszközt.

Már fentebb is láttuk, hogy az agrárpolitika a más területektől jól elkülönült szakpolitikai alrendszer egyik kulcsesete. Az adatok itt is jelentősen eltérnek a két másik nagy rendelet-mennyiséget produkáló területtől, a makrogazdasági politika és a kormányzati működés tendenciáitól. Míg a miniszteri rendeletek esetében az agrárium kiemelkedik, a kormányrendeletekben, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, valamint a miniszterelnök jogalkotó, illetve napirendformáló tevékenysége során meglehetősen háttérbe szorult. Másfelől miután a pénzügyi szabályozás és a kereskedelem összetett területét több minisztérium koordinálja (lásd IV.7. táblázat), így feltételezhető, hogy az ide köthető kormányrendeletek nagy aránya e koordinációs funkcióhoz is kötődik.

IV.8. táblázat. Szakpolitikai területek százalékos aránya a „központi" rendelettípusban

Szakpolitikai terület	*Kormányrendelet*	*Miniszterelnöki hivatalt vezető miniszter/Miniszterelnökséget vezető miniszter rendelete*	*Miniszterelnöki rendelet*
Makrogazdasági politika	9,2% (N = 877)	13,7% (N = 46)	0
Emberi jogok	1,9% (N = 176)	2,7% (N = 9)	1,4% (N = 1)
Egészségpolitika	5,7% (N = 538)	0,3% (N = 1)	0
Agrárpolitika	3,9% (N = 375)	5,4% (N = 18)	0
Foglalkoztatáspolitika	3,4% (N = 320)	1,2% (N = 4)	1,4% (N = 1)
Oktatáspolitika	6% (N = 573)	4,2% (N = 14)	0
Környezetpolitika	4%% (N = 383)	1,8% (N = 6)	0
Energiapolitika	4,1% (N = 393)	2% (N = 7)	0
Bevándorláspolitika	0,7% (N = 63)	0	0
Közlekedéspolitika	5,7% (N = 544)	0,3% (N = 1)	0
Igazságügy és büntetőpolitika	3,7% (N = 353)	3% (N = 10)	0
Szociálpolitika	5% (N = 477)	0,3% (N = 1)	0
Területpolitika és lakásügy	6,4% (N = 604)	10,4% (N = 35)	4,3% (N = 3)
Pénzügyi szabályozás	10,2%% (N = 967)	4,8% (N = 16)	0
Honvédelem	2% (N = 195)	6,8% (N = 23)	1,4% (N = 1)
Tudomány- és technológiapolitika	2,6% (N = 243)	11,6% (N = 39)	0
Külgazdasági politika	2,7% (N = 259)	0,3% (N = 1)	0
Külpolitika	5,1% (N = 483)	2,7% (N = 9)	1,4% (N = 1)
Kormányzati működés	12,3% (N = 1170)	22% (N = 74)	88,4% (N = 61)
Földpolitika és természeti erőforrások	3,7% (N = 350)	5,4% (N = 18)	0
Kulturális politika	1,5% (N = 146)	1,2% (N = 4)	1,4% (N = 1)
Összesen	100% (N = 9484)	100% (N = 336)	100% (N = 69)

Következtetések

E fejezetben az egyes szakpolitikai területekkel kapcsolatos rendeletalkotási trendeket vizsgáltuk egy új adatbázis alapján. Az 1990 és 2018 közötti időszakban az egyes közpolitikai alrendszerekben eltérő súllyal érvényesült a rendeleti úton történő jogalkotás, valamint a különböző rendeleti formákat is eltérően használta a végrehajtó hatalom. A vizsgált időszakban a makrogazdasági politika, az agrárpolitika, a pénzügyi szabályozás és a kereskedelem, valamint a kormányzati működés területén született kiemelkedően sok rendeletet.

E hangsúlyos területek esetében vizsgált három rendelet-típus, a miniszteri rendeletek, a miniszterelnöki rendeletek, valamint a kormányrendeletek fontos eltéréseket mutatnak. A minisztériumi struktúra – az hogy egy adott szakpolitika mikor, melyik tárcához tartozik, illetve, hogy több tárca is illetékes-e – érdemben befolyásolja a rendelet-adatok részletes megoszlását, s ennyiben számos módszertani kérdést vet fel.

Az exploratív kutatási megközelítést alkalmazó fejezet adatai így rávilágítottak a rendeleti úton történő kormányzás számos olyan trendjére, melyek a későbbi kutatásokban már mint a jogalkotási minőséget befolyásoló tényezők lesznek elemezhetők. A legfontosabb kérdés ennek kapcsán talán az, hogy mi okozza az egyes szakterületeken a delegált jogalkotás nagyobb arányát, és hogy ennek milyen mérhető következménye van a tartalmi, formai és eljárási minőségre, illetve az érintett jogszabályok stabilitására.

IV.4. A közjogi érvénytelenség mint a jogalkotási minőség mércéje

Stumpf István

A rendszerváltozás után a magyar parlamentáris demokráciában megszületett Alkotmánybíróság (AB) fontos szerepet játszott az alkotmányos jogállam létrejöttében.[1] Számos esetben „aktivista" alapjogvédő szerepet vállalva védte az alkotmányos értékeket és közreműködött a jogállam intézményrendszerének kiépítésében.[2] Az AB rendszerváltozásban betöltött szerepét, különösen az önkorlátozás nélküli aktivizmusát és a parlamenti igazságtételi törvények megtorpedózását a kezdetek óta erős kritikával illették (Varga 1998; Pokol 2003; a problémakör rövid összefoglalását és a 2010 óta bekövetkezett változások áttekintését ld. Stumpf 2014; Stumpf 2019).

Az AB alkotmányvédelmi filozófiáját az jellemezte, hogy az alapjogvédelmi döntéseiben nagyobb teret engedett az aktivizmusnak, míg az államhatalmi kérdésekben önkorlátozó módon járt el. Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság karakterét jelentős mértékben meghatározta az elmúlt évtizedekben a jogalkotó hatalom aktusainak alkotmányos felülvizsgálata. Egy alkotmányos demokráciában alapkövetelmény, hogy nem születhet a jogalkotás folyamatában olyan törvény vagy egyéb jogszabály, amelynek megalkotása során

[1] A fejezet szerzője 2010 és 2019 között az Alkotmánybíróság bírája, e pozíciójánál fogva pedig a tárgyalt ügyek egy részének személyes érintettje volt – A szerkesztők.

[2] Az Alkotmánybíróság első kilenc évének összefoglaló értékelését a bíróság első elnökének könyvében találhatjuk: Sólyom 2001.

nem tartották be az alkotmányos szabályokat. Az alkotmányellenes eljárás során keletkezett norma ugyanis „közjogilag érvénytelen".

A közjogi érvénytelenség fogalma a jogalkotási minőség e kötetben használt kritériumai közül elsősorban az első, a tartalmi-közpolitikai dimenzióhoz kapcsolódik. Ez mondja ki, hogy a jogszabályoknak ki kell állniuk az alkotmányosság próbáját. Másfelől az Alkotmánybíróság gyakorlata a közjogi érvénytelenség megállapításakor vizsgálhatja a vonatkozó törvény formai jellemzőit (lásd a jogrendszerbe illeszkedést is előíró második kritériumot) és az elfogadás eljárási jellemzőit (harmadik kritérium). Végezetül a közjogi érvénytelenség kimondásával az esetek egy részében az érintett törvény módosított szövegű elfogadását is eredményezheti, s ezzel a negyedik, stabilitási kritériumhoz kapcsolódik.

A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság számos határozatában megállapította, hogy a jogalkotás eljárási garanciái a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak, így csak a formalizált eljárás szabályainak betartásával jöhet létre érvényes jogszabály. A formai hibás törvényhozási eljárás alapot ad a törvénynek a kihirdetés napjára történő, visszamenőleges hatályú (*ex tunc*) megsemmisítésre, tehát a jogalkotás folyamán elkövetett alkotmánysértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. A közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisek, vagyis úgy kell tekinteni őket, mintha létre sem jöttek volna.

A törvényalkotás közjogi érvénytelenségére vonatkozó megállapításait az Alkotmánybíróság az egyes alkotmányi rendelkezésekre és azok módosításaira is kiterjesztette, megállapítva, hogy nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi vagy az alkotmányt módosító rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség[3] szem-

[3] Pokol Béla alkotmánybíró az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos AB döntéshez írt párhuzamos indoklásában erősen kritizálta a többségi határozat „közjogi érvénytelenséggel" kapcsolatos szóhasználatát, mondván szerinte ezt eljárási érvénytelenségnek kellene nevezni. E kritika háttere az, hogy az alapvető jogok ekkori biztosa, Szabó Máté éppen a fogalom kitágítása révén létrejött fogalmi homályosságot használta fel arra, hogy a szűkebb formai érvénytelenség mellett

pontjából való felülvizsgálatára. Az alkotmánymódosító törvény közjogi érvényességének kritériumaként az AB az Alaptörvényben lefektetett eljárási szabályok érvényesülését határozta meg.

Ilyen szabály, hogy az Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot az arra jogosult nyújtotta be; a törvényjavaslatot az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házszabály előírásainak megfelelően – megvitatták; az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el; és a kihirdetésére az eljárási szabályoknak megfelelően került sor. Valójában az AB korábbi gyakorlatára is figyelemmel született meg az Alaptörvény 24. (5) bekezdése, amely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és annak módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények betartása tekintetében vizsgálhatja felül.

Mint alább bemutatjuk, a rendszerváltás utáni időszak kapcsán a közjogi érvénytelenség vizsgálata során vízválasztónak tekinthető az Alaptörvény elfogadása, majd az ennek módosításait övező alkotmányos viták. Az Alaptörvény negyedik módosítása explicit módon eltiltotta az Alkotmánybíróságot az Alaptörvény módosításainak tartalmi felülvizsgálatától, ugyanakkor normatív módon lehetővé tette az eljárási szempontú felülvizsgálatot.

E vízválasztót követő időszakban az Alkotmánybíróságnak következetesen az volt az álláspontja, hogy a hatalommegosztásban elfoglalt helye csupán az alkotmány értelmezését teszi lehetővé, nem léphet túl az alkotmány írott szövegén és értékrendjén.[4] Tehát a testület nem terjesztheti ki hatáskörét az alkotmány, illetve az alkotmánymódosítás felülvizsgálatára, az AB nem alkothatja és nem is változtathatja meg az alkotmányt, amelyet védeni hivatott és amelynek mércéül kell szolgálnia a jogszabályok alkotmányos felülvizsgálata során.

---

a közjogi érvénytelenség tágabb fogalmát megalkossa és ebbe burkolja bele az érvelést az Alaptörvény, illetve a módosítás tartalmi felülvizsgálatának lehetőségéről.

[4] Kétségtelen, hogy az Alaptörvény átmenti rendelkezéseinek megsemmisítésekor az AB elment a Rubiconig, de nem lépte át azt, bár sokan túlzott aktivizmussal, illetve „társ-alkotmányozói" szerepre való törekvéssel vádolták.

Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie az állampolgárok alkotmányos jogainak védelme érdekében. Az AB-nak, mint az Alaptörvény legfőbb védelmezőjének alkotmányos kötelezettsége, hogy fellépjen a jogszabályi hierarchia csúcsán álló norma érvényesülésének korlátozásával és tartalmának kiüresítésével szemben. Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata ugyanakkor magától értetődően nem eredményezheti az alkotmányozói jogkör átvételét és az AB mindig köteles az Alaptörvény rendelkezéseit tiszteletben tartani (bővebben lásd az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos különvéleményem: Stumpf 2017).

Az alábbiakban néhány konkrét eset kapcsán tekintjük át a közjogi érvénytelenség, mint a jogalkotás minőségét értékelő alkotmánybírósági döntés rendszerváltás utáni történetét. Először a zárószavazás előtti módosító javaslatok (e kötetben a III.6.fejezetben már tárgyalt) alkotmányos problémáit, majd ehhez kapcsolódva az egyháztörvény módosítása körüli vitákat elemezzük. A fejezet második felében az Alaptörvény negyedik módosításához kapcsolódó dilemmákat tárgyaljuk a közjogi érvénytelenség nézőpontjából.

A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos 2011 előtti AB-gyakorlat

Mint láthattuk, a közjogi érvénytelenség több okból is fennállhat. Jogalkotási perspektívából fontos, hogy a megalkotandó normát érvényes jogalkotói felhatalmazással rendelkező szerv alkossa meg; a megállapított felhatalmazás kereteit ne lépje túl; hogy a jogszabályi hierarchiában megfelelő szinten álló normát alkosson;[5] hogy a törvényalkotási eljárás szabályait tartsa be; és végül, hogy a jogszabályt megfelelően hirdesse ki. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény ha-

[5] Lásd Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg."

tályba lépését megelőzően az újraszabályozott első egyházügyi törvény alkotmányossági felülvizsgálatáról szóló 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban (Abh.1.) foglalta össze a közjogi érvénytelenségre vonatkozó álláspontját.

Ennek alapján az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak betartását is vizsgálhatja, s ennek révén a súlyos formai hibás törvényhozási eljárásban született törvényt közjogi érvénytelenség címén megsemmisítheti. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. […] Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály […]" (ABH 1992: 77, 85). Az Alkotmánybíróság egy 1997-es ügyben mondta ki általános érvénnyel, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére" (29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997: 122.).

Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában – a hivatkozott határozatokra utalva – leszögezte azt is, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye" (ABH 1999, 325, 349.). Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában már alkotmányos követelményként azt is meghatározta, hogy „jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás […] ésszerű rendben történjék […]" (ABK 2003. március, 90.).

A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos ügyek tekintetében egy újabb mérföldkövet jelentett a „kórháztörvény" elfogadásának alkotmányossági felülvizsgálata. Ebben az ügyben ugyanis az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával azért semmisítette meg a törvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették va-

lamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg).

Ennek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra (ABH 2003: 676, 685–689). Végül meg kell említeni a Házszabály megsértése kérdésében született 109/2008. (IX. 26.) AB határozatot, amely kimondta, hogy a Házszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.

Az első egyháztörvény-módosítás

A 2011-ben elfogadott új egyháztörvénnyel (2011. évi C. törvény) kapcsolatban benyújtott első alkotmánybírósági indítvány[6] elsősorban azt az aggályt fogalmazta meg, hogy a törvényalkotási eljárás súlyos sérelmét jelentette, hogy a T/3507/98. számon *zárószavazás előtti módosító javaslat* benyújtására a Házszabály 107. § (1) bekezdésével ellentétesen került sor. A Házszabály 107. § (1) bekezdése szerint a zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely – korábban megszavazott – rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban (a) az Alkotmánnyal, vagy (b) más törvénnyel, (c) a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével, vagy (d) a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Házszabály által előírt eljárási rend az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét hivatott biztosítani, vagyis a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciáit jelenti, amely a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményeként

[6] AB ügyszám: 1279/B/2011.

szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével,[7] valamint 20. § (2) bekezdésével. Ezek alapján az Alkotmánybíróság tehát intézményesítette a kapcsolatot a törvényalkotási eljárás garanciái és a népszuverenitás, valamint azon követelmény között, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni.

A konkrét problémával összefüggésben az AB kimondta, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhetne a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, ami azonban a korábban lefolytatott viták, illetve a megfontolt és *minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékok kiüresedését eredményezheti*. E szabályok megsértése pedig olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, ami a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.

Az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy a szóban forgó zárószavazás előtti módosító javaslat a törvényjavaslat alapvető jelentőségű szabályozási kérdéseit érintő koncepcionális változást eredményezett és elfogadása túllépett a Házszabály 107. §-ában foglalt a koherenciazavar[8] keretein. A Házszabály e rendelkezésén keresztül pedig egyúttal sérült az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése, valamint 20. § (2) bekezdése, a demokratikus hatalomgyakorlás és köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáját képező eljárási szabály.

[7] Alkotmány 2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.
2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.
20. § (2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

[8] A normavilágosság követelményét sértő koherenciazavar az Alkotmánybíróság álláspontja szerint akkor jön létre, ha az egyes, egymással összefüggő jogszabályi rendelkezések normatartalmának megállapítása több szempontú jogértelmező tevékenység segítségével is súlyos bizonytalanságba ütközik. Ebben az esetben a koherenciazavart nem csak lehetőség, hanem kötelesség is kijavítani.

Fontos megállapítás e határozat azon kijelentése is, miszerint „a demokratikus hatalomgyakorlás legitimitása védelmében végső soron az *Alkotmánybíróságnak a feladata*, hogy a közügyek érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek keretet adó, a jogalkotás ésszerű rendjét biztosító alapvető szabályok betartását kikényszerítse". Az Alkotmánybíróság a fentiekben részletezett súlyos eljárási szabálysértés miatt az egyháztörvény első változatának (Ehtv1.) egészét a közzétételt követő nappal (*ex nunc*) megsemmisítette.

A kivételes szabályok győzelme – az Egyháztörvény a második körben

Az Országgyűlés ezt követően megalkotta az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt (Ehtv2.).[9] Ezzel szemben az Alkotmánybírósághoz tizenhét egyház alkotmányjogi panaszt, valamint az alapvető jogok biztosa utólagos absztrakt normakontroll indítványt nyújtott be. Az indítványozók többsége tartalmi szempontból támadta az Ehtv2.-t, de volt olyan indítvány is, amely újból súlyos eljárási szabálysértéseket vetett fel, s közjogi érvénytelenség miatt az Ehtv2. egészének megsemmisítését kérte.

Eszerint jogellenes volt a törvényjavaslat általános vitájának a napirendre tűzése, a bizottsági ajánlások hiányoztak vagy formálisak voltak. A képviselőknek csak pár óra állt rendelkezésre ahhoz, hogy a jogszabályszöveget megismerjék, áttanulmányozzák, és megalapozott vélemény alakuljon ki bennük mind a törvény koncepciójával, mind egyes konkrét rendelkezéseivel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróságnak ezúttal először kellett az *új Alaptörvény alapján*

[9] Az Abh1.-ről szóló közlemény 2011. december 19-én került közzétételre, a Magyar Közlönyben másnap, 2011. december 20-án hirdették ki. Az Ehtv2. javaslatát az Országgyűlés Emberi Jogi Bizottsága 2011. december 21-én nyújtotta be.

kibontania a közjogi érvénytelenség, a népszuverenitás, a képviselői jogok és a közérdek összefüggéseit.

Az Alkotmánybíróság az Ehtv2. alkotmányossági felülvizsgálata kérdésében hozott 6/2013. AB határozatban (Abh2.) megerősítette, hogy „a Házszabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házszabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését,[10] 4. cikk (1) bekezdését[11] és 5. cikk (7) bekezdését,[12] közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére."

Az Alkotmánybíróság így e határozatában is fenntartotta a korábbi Alkotmány alapján a közjogi érvénytelenség ügyében hozott határozatait. Az Ehtv2. közjogi érvényességének vizsgálatakor a legnagyobb dilemmát a rendkívüli ülés során érvényesülő házszabályi rendelkezések értékelése, de leginkább a Házszabály megsértése és az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek sérelme közötti összefüggés igazolhatósága jelentette.

Ennek kapcsán érdemes felidézni, hogy az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával azért semmisítette meg a kórháztörvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), aminek következtében a

[10] Magyarország független, demokratikus jogállam.

[11] Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.

[12] Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.

köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra.

E döntésében az AB kimondta, hogy „az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítása az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. A képviseleti hatalomgyakorlás nem érvényesülhet, ha az Országgyűlés üléséről, annak napirendjéről a képviselőket nem értesítik, vagy nem valamennyi képviselőt, illetve nem a megfelelő időben értesítenek, s ennek következtében ellehetetlenül a képviselői jogaik gyakorlása, kötelezettségeik teljesítése. Az ülés összehívására vonatkozó előzetes értesítés garantálja, hogy egyetlen képviselőt se mellőzzenek az Országgyűlés tevékenységében" (ABH 2003: 676, 685–689).

Az Abh1.-ben foglaltakhoz hasonlóan az AB ebben az ügyben is megállapította, hogy a Házszabály szóban forgó rendelkezései, vagyis az országgyűlési ülés napirendjére – így a napirendjére tett javaslat előzetes megküldésére – vonatkozó szabályai is a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.

A kérdés mindennek kontextusában az Ehtv2. esetében az volt, hogy a rendkívüli ülésszak[13] ideje alatt hogyan kötelesek betartani e

[13] 2011. december 14-én kelt levelében a közigazgatási és igazságügyi miniszter a kormány nevében az Országgyűlés rendkívüli ülésszakának összehívását indítványozta a 2011. december 16-tól 2011. december 23-ig terjedő időszakra. Az indítvány szerint a rendkívüli ülésszak megtartására elsősorban a T/4365. számú, Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat elfogadása érdekében volt szükség. A levél melléklete az előbbi mellett húsz másik törvényjavaslatot is megjelölt, amelyek tekintetében a miniszter szerint a szavazások vagy a részletes vita februárra történő halasztása esetén a javasolt jogi szabályozás későbbi időpontban léphetne csak hatályba, ami – különös tekintettel az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésére – számos problémát okozhat a jogalkalmazásban, egyben fontos kormányzati célkitűzések késedelmes megvalósítását eredményezné. A miniszter végül jelezte, hogy ha ez elengedhetetlenül szükséges, a kormány később más előterjesztéseknek a rendkívüli ülésszakon történő megtárgyalását is

szabályokat, illetve azok megsértése milyen következményekkel jár. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőket állapította meg: a *rendes ülésszakon való tárgyalására vonatkozó rendelkezések főszabály szerint továbbra is alkalmazandóak*, kivéve amelyektől a rendkívüli ülésszakra vonatkozó szabály kifejezetten vagy logikailag eltér. Ha már az országgyűlési képviselők számára a benyújtott törvényjavaslat megismeréséhez biztosított minimális idő rendelkezésre állt, de az Országgyűlés a törvényjavaslat sürgős tárgyalását nem rendeli el, akkor *ugyanazon ülésnapon (amelyen ilyenről elvileg legkorábban dönthetett volna) annak tárgyalása nem kezdhető meg.*

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Ehtv2.-ről szóló törvényjavaslat napirendre tűzése nem felelt meg a Házszabály biztosította garanciáknak. A vizsgált esetben ugyanis egyetlen nap sem (csak néhány óra) telt el a törvényjavaslat benyújtása, bizottsági megtárgyalása és ajánlása, valamint az Országgyűlés plénumán történő tárgyalása között. Ez önmagában alkalmas volt arra, hogy az országgyűlési képviselőket megfossza annak lehetőségétől, hogy a képviselői jogaik felelős gyakorlásához szükséges mértékben megismerhessék a szabályozást.

Az Alkotmánybíróság ennek következményeképp egyrészt kimondta ugyan, hogy a *törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése mellőzte az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását*, de azt is megállapította, hogy a *tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Házszabállyal való összhang hiánya így csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés útján mutatható ki.* Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság nem állapította meg a közjogi érvénytelenséget, és az erre vonatkozó indítványokat elutasította (Karsai 2013).[14]

---

kezdeményezheti, kiegészítve az indítványban megjelölt napirendet (ld. XVI-Á/KIM/31/1/2011. számú ügyirat).

[14] Karsai Dániel ügyvéd úgy vélte, hogy a jogalkotás alkotmányosságának súlyos sérelme valósult meg és az AB ezzel a döntésével ellehetetlenítette a közjogi érvénytelenség alkotmányos megállapításának a jövőbeni lehetőségét. Mint tapasztalhattuk, ebben tévedett.

Ugyanakkor az AB *alkotmányos követelményként* – kizárólag az indokolásban – mondta ki, hogy a törvényhozási eljárásnak eleget kell tennie a Házszabályban lefektetett rendelkezéseknek, továbbá, hogy a Házszabály rendelkezéseivel – így a rendkívüli ülésekre vonatkozó kivételes szabályokkal – kapcsolatos értelmezési bizonytalanság esetén is – a képviselői jogok gyakorlásának feltételeként – megfelelő időt kell biztosítani a törvényjavaslatok alapos megismerésére, valamint bizottsági és plenáris ülésen történő megvitatására.

Az Abh2. indokolásából jól érzékelhető, hogy az Alkotmánybíróság az Ehtv2. alkotmányossági felülvizsgálatánál is *közel állt ahhoz*, hogy közjogi érvénytelenséget állapítson meg. Az Alkotmánybíróság azonban végső soron a Házszabály rendelkezéseinek sérelme kapcsán a fenti rendkívüli ülésszakra vonatkozó bizonytalan szabályok miatt tartózkodott a súlyos jogkövetkezményekkel járó közjogi érvénytelenség kimondásától és csupán alkotmányos követelmény formájában utalt az Ehtv2. elfogadásának aggályaira.

A súlyos dilemma mögött azonban nem csupán elméleti jellegű félelmek álltak. A mélyebben meghúzódó kérdés, hogy a törvényhozási eljárásra vonatkozó szabályok lehetőséget adnak-e arra, hogy a mindenkori Országgyűlés eljárási szabálysértései következmények nékül maradjanak vagy sem. Alapot adhat-e arra akár a rendkívüli ülésszak, akár más kivételes jellegű szabály, hogy az Országgyűlésben lefolytatott vita kikerülése vagy ellehetetlenítése révén a legitimáció forrásaként is működő képviselői jogok kiüresedjenek?

Az Átmeneti rendelkezések és a kitágított közjogi érvénytelenség

Az Alaptörvény negyedik módosításának[15] 4. cikke úgy módosította az Alaptörvény VII. cikke (2) és (3) bekezdéseit, hogy kimondja „az Országgyűlés sarkalatos törvényben egyházként ismer-

[15] Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.).

het el egyes vallási tevékenységet végző szervezeteket, amelyekkel az állam a közösségi célok érdekében együttműködik", illetve, hogy „az állam és az egyházak, illetve a vallási tevékenységet végző más szervezetek különváltan működnek. Az egyházak és a vallási tevékenységet végző más szervezetek önállóak". Ezenkívül a VII. cikk kiegészült egy (4) bekezdéssel, az alábbiak szerint: „Az egyházakra vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A vallási tevékenységet végző szervezetek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény huzamosabb idejű működést és társadalmi támogatottságot írhat elő."

Az Alkotmánybíróság még a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban – az Alkotmánybíróság határkörének korlátozását és a visszamenőleges hatályú adóztatást kimondó alkotmánymódosítások vizsgálata kapcsán – rögzítette, hogy az alkotmánymódosítások formai alapon vizsgálhatók. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az alkotmánymódosításra vonatkozó eljárásban súlyos szabálysértésre kerülne sor, az az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségét eredményezi és az Alkotmánybíróság megsemmisítheti. Ennek megállapítására azonban ebben az esetben még nem került sor. A vonatkozó döntés (ABH 2011: 290, 317.) szerint: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyannak tekintendőek, mintha azok létre sem jöttek volna."

Az Alaptörvényhez kapcsolódó Átmeneti rendelkezések (Ár.) vizsgálatát az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálatnak vetette alá. A 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatba illeszkedő döntést hozott – hiszen közjogi érvénytelenség címén vizsgálta az Ár. rendelkezéseit –, ugyanakkor forradalmi lépésnek tekinthető, hogy érvényt szerzett e hatáskörének és visszamenőleges hatállyal megsemmisítette azokat. E döntés leginkább emblematikus elemei a következők.

Egyrészt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ár. sem formailag, sem a tartalma alapján *nem tekinthető az Alaptörvény módosításának*, mégpedig azért nem, mert függetlenül attól, hogy a parlamenti képviselők kétharmadának a szavazatával fogadták el, az *elfogadására nem az Alaptörvény módosítására vonatkozó szabályok alapján került sor* (az Országgyűlés ugyanis az Ár.-t nem az Alaptörvény S) cikke, hanem a Záró rendelkezések 2. pontja alapján fogadta el). Ezenkívül az Ár. megjelölése formailag nem felel meg az Alaptörvény módosításának megjelölésére vonatkozó alaptörvényi rendelkezésnek sem (Alaptörvény S) cikk [4] bekezdés). Az Alkotmánybíróság szerint az Ár. tartalmilag és időben is túllépett ezen a felhatalmazáson, mivel olyan „vegyes tárgyú" jogszabály, amely *nem átmeneti rendelkezéseket* is tartalmaz.

Ez utóbbi rendelkezések az alaptörvényi felhatalmazás kereteinek túllépésével kerültek megalkotásra és *nem inkorporálódtak az Alaptörvénybe*, ezért nem tekinthetők az Alaptörvény módosításának. A felhatalmazás keretein belül maradó átmeneti rendelkezések szintén nem az Alaptörvényt módosító szabályok, mivel ezek a felhatalmazásnak megfelelően „átmeneti", és nem az Alaptörvénybe inkorporálódott rendelkezések, nem az Alaptörvény módosítását vagy kiegészítését, hanem annak végrehajtását, az Alkotmányból az Alaptörvénybe történő átmenetet biztosítják. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ár. nem tekinthető az Alaptörvény módosításának, illetve kiegészítésének (Indokolás [68]).

A második fő döntési elem szerint az alkotmányos jogállamban követelmény, hogy az alkotmányozó hatalom az alkotmányban (Alaptörvényben) fogalmazza meg akaratát, s az az alkotmány szövegében jelenjen meg. Az alkotmány szövegébe beépülő alkotmánymódosítások ugyancsak az alkotmányozó akaratát fejezik ki. Az alkotmányozói akarat nem jelenhet meg vegyes tárgyú, bizonytalan jogforrási szintű jogszabályban (Indokolás [75]).

A harmadik döntési elem kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy jogállami követelmény az, hogy bármely időpont-

ban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Ezt a jogállami követelményt az alkotmányozó hatalom is köteles tiszteletben tartani. Súlyos *alkotmányos jogbizonytalanságot* okozhat az, ha a hatályos Alaptörvény tartalma, terjedelme bizonytalan, vagy többféleképpen is meghatározható (Indokolás [76], [78] – ez az ún. „*alkotmányos egyértelműség*").

A negyedik döntési elem az Alaptörvény alkotmánybírósági védelmének a kötelezettségéből, de a hatásköri szabály céljából és azon alaptörvényi rendeltetéséből is következik, hogy az Alkotmánybíróság köteles megakadályozni azt, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályok működjenek a jogrendszerben. Az Alaptörvényes – ezen keresztül a demokratikus jogállam – védelme és ennek részeként *a jogrendszer belső egységének a megőrzése* az Alaptörvényből levezethető kötelezettsége az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróságnak alaptörvényi kötelezettsége vizsgálni mindazon jogszabályokat, amelyek megbontják a jogrendszer belső egységét, és kiemelten is azokat, amelyek magának az Alaptörvénynek az egységét sértik meg.

Az Alkotmánybíróságnak tehát nem csak joga, hanem alaptörvényi kötelessége is az, hogy megvédje az Alaptörvényt minden olyan jogalkotói döntéssel szemben – eredjen az akár az Országgyűlés kétharmados többségétől –, amely akadályozná, lerontaná az Alaptörvényben foglalt rendelkezések érvényesítését, bizonytalanná tenné az Alaptörvény jogi tartalmát és terjedelmét, a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét, valamint az Alaptörvény, mint alkotmányossági mérce tartalmát. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-védelmi szerepe magában foglalja azt a kötelességét, hogy az Alaptörvényt egyetlen és egységes dokumentumként védje; azzal a normatartalommal és struktúrában, ahogyan azt az alkotmányozó megalkotta: egyetlen és egységes jogi dokumentumként, hogy vitathatatlan és stabil legyen mindenki számára (Indokolás [82]).

Az utolsó kiemelendő döntési elem szerint alkotmányos követelmény, hogy az Alaptörvény módosítására és kiegészítésére kizárólag az Alaptörvény S) cikke alapján kerülhet sor. Az Alaptörvény nor-

maszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe („beépülési parancs"). A beépülési parancs, mint alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogállamiság követelményéből, továbbá az Alaptörvény S) cikkéből és az Alaptörvény posztambulumából. Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe.

Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A *tartalmi és szerkezeti koherencia* az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania (Indokolás [84], [86]).

A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat tehát a fentieknek megfelelően az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségével összefüggésben olyan tartalmi követelményeket is megállapított az alkotmánymódosításokra nézve, amelyeknek az Alaptörvény módosítása során meg kell felelnie az Országgyűlésnek. Mindezt pedig a közjogi érvénytelenség követelményeinek keretei között mondta ki. E határozathoz csatolt egyik párhuzamos indoklásban (Stumpf 2019: 244–252) bemutattam, hogy a beépülési parancs követelménye a korábbi alkotmánybírósági határozatokból is következik, csupán eddig nem volt szükség annak kifejezett kimunkálására, illetve érvényesítésére. E párhuzamos indokolás amellett érvel, hogy – ahogy annak alapjai a többségi indokolásban is bemutatásra kerültek – az alkotmánymódosítások nem okozhatnak feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvény szövegében.

A párhuzamos indoklás érvelése szerint különösen abban az esetben kellene megállapítani e feloldhatatlan ellentmondást, ha az Alkotmánybíróság által egyszer már alaptörvény-ellenesnek mondott rendelkezést kívánnának az Alaptörvény részévé tenni és az az Alaptörvény rendszerében feloldhatatlan ellentmondást okozna (*abusing*

constitutionalism). Ezekben az esetekben ugyanis az Alkotmánybíróság korábban az Alaptörvény alapján már megállapította, hogy az adott rendelkezések az Alaptörvény valamely részének sérelmét jelentik; ezeknek az Alaptörvény rendelkezései közé iktatása pusztán a beépülés formai kritériumait tudnák kielégíteni, de képtelenek lennének tartalmi értelemben véve az Alaptörvény integráns részévé válni.

A feloldhatatlan ellentét kimondása ilyen esetekben nem kívánná meg az adott rendelkezés Alaptörvénnyel való újbóli összevetését, hiszen az Alkotmánybíróság azt egyszer már alávetette az alkotmányossági felülvizsgálatnak. Ily módon abból, hogy a beépítendő normát az Alkotmánybíróság korábban már alaptörvény-ellenesnek ítélte, egyúttal annak az Alaptörvénnyel való feloldhatatlan ellentmondásban állása is következik (Indokolás [181]).

Tisztába kell lenni ugyanakkor e követelmény veszélyeivel is. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen követelmény kimondásának, megteremtésének nem az a célja, hogy az Alkotmánybíróság kezébe olyan önkényesen alkalmazható hatalmat adjon, amellyel az alkotmánymódosító hatalom legitim és Alaptörvénnyel összeegyeztethető céljainak elérését megakadályozza. Az Országgyűlésben kétharmados többséggel rendelkező alkotmánymódosító hatalom önkényéhez hasonló alkotmánybírósági önkényt senki sem kívánhat.

Egy demokratikus jogállamban azonban nem létezhet korlátozhatatlan hatalom. Ennek megfelelően az alkotmánymódosító hatalom sem bírhat korlátlan hatalommal sem eljárási, sem tartalmi szempontból. A közjogi érvénytelenség imént bemutatott esetein jól látható, hogy a mindenkori kétharmados törvényhozás szükségszerűen kitölti a rendelkezésére álló jogosítványokat, sőt, még néha ezen is túlmegy. Az Alkotmánybíróság ezen határok átlépésével szembesült mind az első, mind a második egyházügyi AB határozatban. A negyedik Alaptörvény módosítás rendelkezései között ugyanakkor olyan szabály is található, amely alapot adhat az Abh2.-ben kimondottak felülírására. Kérdés, hogy az Ár. közjogi érvénytelenségét kimondó határozat összefüggéseiben az Alkotmánybíróság milyen irányba megy tovább a közjogi érvénytelenség útján.

A negyedik Alaptörvény módosítás

Az Alaptörvény negyedik módosítása minden kétséget kizáróan lezárta az alkotmánymódosítások alkotmányosságával kapcsolatos alkotmányos viták időszakát. Az alkotmánymódosító hatalom – mint azt már a fenntebb kiemeltem – egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja az alkotmánymódosítások tartalmát, ugyanakkor egyértelmű felhatalmazást adott az eljárási szempontú alkotmánymódosítás kontrolljára.

Mérföldkő volt abból a szempontból is, hogy hatályon kívül helyezte a 2012. január 1. előtt született alkotmánybírósági határozatokat, bár joghatályukat fenntartotta. Megítélésem szerint a politikai és jogi konstitucionalisták (ld. pl. Kovács 2015)[16] közötti küzdelem eldőlt, a parlamenti szupremácia hívei triumfáltak, a végső szót az alkotmányos vitákban a népszuverenitás első számú letéteményese, az alkotmányozó hatalommal rendelkező parlamenti többség mondja ki.

A negyedik Alaptörvény módosítás ugyanakkor mind itthon, mind pedig külföldön a kritikák kereszttüzébe került. Szabó Máté, az alapvető jogok biztosa azzal a kéréssel fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy mondja ki a negyedik módosítás számos rendelkezésének közjogi érvénytelenségét és semmisítse meg azokat. Az indítványozó a közjogi érvénytelenség megállapítását és a támadott rendelkezések megsemmisítését az Alaptörvényen belüli belső koherenciazavar miatt és az Alaptörvény egységességének sérelmére hivatkozással kérte. Az Alkotmánybíróság a 12/2013. (V. 24.) AB határozatában a közjogi érvénytelenség megállapítására nem látott módot, e tekintetben az indítványt elutasította, egyebekben pedig visszautasította.

[16] A témával foglalkozó kutatók közül többen vitatják azt, hogy a jogi és politikai konstitucionalizmus alkalmas értelmezési keret a magyar alkotmányos folyamatok leírására.

A többségi határozathoz négy alkotmánybíró párhuzamos indoklást, másik négy pedig különvéleményt csatolt (így azt is mondhatjuk, hogy valójában a határozatnak nem volt többségi indoklása). Az Alkotmánybíróság többsége módosította a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában elfoglalt álláspontját az alkotmánymódosítások esetleges tartalmi vizsgálatát illetően, mondván szemben a korábbi Alkotmánnyal, amely nem tartalmazott erre vonatkozó rendelkezést, az Alaptörvény egyértelműen állást foglal a kérdésben (igaz, hogy éppen a felülvizsgálat tárgyát képező módosításban). Miután az Alkotmánybíróság többsége úgy értékelte az ombudsmani beadványt, hogy az tulajdonképpen az Alaptörvény módosításának tartalmi felülvizsgálatára irányul, ezért elutasította az indítványt arra hivatkozással, hogy erre nem terjed ki a hatásköre.

A határozathoz írt markáns különvélemények lényegi kritikai eleme volt, hogy az Alaptörvény módosításainak jogi érvényessége csak az elfogadáskor érvényes és hatályos szabályok alapján bírálható el. A módosítás alaptörvény-ellenességét nem az éppen napirenden lévő módosítás által meghatározott szempontok alapján kellett volna vizsgálni, mert egy alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg, hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen alapon lehet felülvizsgálni, ez csakis az Alaptörvény korábban hatályos rendelkezései alapján történhet. Ellenkező esetben bármely alaptörvény-módosítás kizárhatná saját felülvizsgálatának a lehetőségét, sőt, az Alaptörvény által meghatározott tartalmi módosítási korlátokat egy alaptörvény-módosítással semlegesíteni lehetne (az AB-határozatot és a különvéleményeket részletesen bemutatja:Vincze 2013). Kétségtelen, hogy az Alaptörvény negyedik módosításnak alkotmányos felülvizsgálata során a korábbi határozataihoz képest az AB önkorlátozóan járt el, és jól tükrözi a testület megosztottságát a különvélemények és a párhuzamos indoklások nagy száma.

Következtetések

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos hatalomgyakorlás rendszerében elfoglalt helyénél fogva kitüntetett szerepet játszik a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogalkotási tevékenységének alkotmányos ellenőrzésében. Ez az alkotmányos felelősség különös jelentőségre tesz szert olyan helyzetekben, amikor valamely kormányzó erőnek kétharmados, alkotmánymódosító többsége van a parlamentben. A kormányzati döntéskényszerek (válságjogalkotás, nemzetközi nyomás, szavazatmaximalizáló követelmények) gyakran idézhetnek elő olyan helyzeteket, ahol a rövidtávú célok elérése érdekében zárójelbe kerülhetnek az alapvető alkotmányos jogok és értékek. A hatalommegosztás alaptörvényi normatív előírása mellett a hatalmi ágak együttműködésének alkotmányos követelménye is érvényre kell, hogy jusson. Így a fenti kényszerek sem vezethetnek oda, hogy a bírói hatalmi ág ne tudja érvényesíteni a közigazgatás feletti bírói kontrollt és az AB ne tudja gyakorolni a másik hatalmi ág feletti alkotmányos felügyeletet.

Fontosságuk dacára ugyanakkor a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos kutatások a tudományos érdeklődés mostohagyerekének tekinthetők. Kevés olyan munka áll rendelkezésre, amely komplex, alkotmányjogi, politikatudományi, közigazgatástudományi megközelítést alkalmazva feldolgozná a jogalkotás alkotmányos ellenőrzésének témáját. A magyar Alkotmánybíróság a kezdetekben a jogállamiság tartalmi kibontása során vezette be a közjogi érvénytelenség fogalmát. Több határozatában kifejtette, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően és a jogalkotás ésszerű rendjének betartásával kerülhet sor. A mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom azonban nehezen fogadja el, ha a bírói hatalmi ág törvényességi, illetve alkotmányos deficiteket állapít meg a jogalkotás folyamatával kapcsolatban.

Nem igazolódtak ugyanakkor azok a szakmai félelmek, amelyek attól tartottak, hogy az AB a 2010-es évek eleji határvonalat követően tartózkodni fog a közjogi érvénytelenség vizsgálatától. Egyik, a

parlamenti képviselők által beadott utólagos normakontrollra irányuló újabb határozatában[17] megerősítette korábbi álláspontját:

> „a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelynek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodszor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az – a módosításokról történő szavazás alapján előkészített – egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra; továbbá, hogy a Házszabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos – az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb – feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására; figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról.

Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseivel, valamint 20. § (2) bekezdésével is."

A fentiekre tekintettel az AB úgy ítélte meg, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős, mert figyelmen kívül hagyása esetén a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényho-

[17] 3001/2019. (I. 7.) AB határozat a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványról.

zási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti.

Mindezek alapján a testület megállapította, hogy a Határozati Házszabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanság, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.[18] A törvények „sarkalatosságának" megítélése is komoly alkotmányos viták tárgya lesz a jövőben, így a közjogi érvénytelenség vizsgálatát a tudományos közösség sem hanyagolhatja el.

[18] 3001/2019. (I. 7.) AB határozat indoklása.

V. EPILÓGUS

A jogalkotás minősége különleges jogrend idején

Győry Csaba – Sebők Miklós

A 2020-ban a WHO által pandémiává nyilvánított COVID-19 járvány szerte a világban kihívások elé állította a kormányokat.[1] A járvány terjedésének megakadályozása, az egészségügyi rendszerre nehezedő nyomás csökkentése, illetve a járvány negatív gazdasági hatásainak kiküszöbölése érdekében olyan intézkedésekre kényszerültek, amelyek a polgárok széles köre számára jelentettek jelentős és közvetlen alapjogsérelmet (távolságtartással kapcsolatos rendelkezések, közintézmények működésének felfüggesztése, utazási korlátozások, kötelező karantén stb.), illetve a vállalatok számára jogkorlátozást (nyitvatartás korlátozása, a pénzügyi szolgáltatókat érintő különféle moratóriumok stb.).

Ilyen széles körű korlátozások elrendelése sok országban – a közjogi hagyományoktól, illetve alkotmányos rendszertől függően – csak „kivételes állapot" (*state of exception; Ausnahmezustand*) keretében volt lehetséges. Ennek lényege, hogy az intézményi, illetve alapjogi garanciák egy része felfüggesztődik. A végrehajtó hatalom felhatalmazást kap arra, hogy törvényi szinten szabályozandó kérdéseket rendezzen, törvényi rendelkezéseket alacsonyabb szintű normában (rendeletben) módosítson, illetve a törvénytől rendeletben eltérjen. Válsághelyzetben – legyen szó természeti katasztrófáról, pénzügyi vagy egészségügyi válsághelyzetről – a politika normális

[1] A fejezet *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között* című NKFIH-kutatás (témaszám: FK-129018) keretében készült.

működési módja így zárójelbe kerül, és a végrehajtó hatalom logikája érvényesül a megszokott korlátok és szabályok nélkül (Sebők 2014).

A hatalmi viszonyok ugyanakkor nem csak a kormány és a törvényhozás között alakulnak át. Ami a végrehajtó hatalom számára a rendes (többek között eljárási, döntési) szabályok felfüggesztését jelenti, az az állampolgárok számára alapjogaik korlátozásával járhat. Ilyenkor természetesen nem az egész jogrend érvényessége függesztődik fel, hanem egy új, sajátos jogszabályanyag jön létre, aminek az érvényessége a kivételes állapot fennállásáig tart. Innen ered az Alaptörvény fogalomhasználata is: az a rendkívüli állapot különféle formáit (ebből hatot sorol fel) összefoglaló néven „különleges jogrend"-nek nevezi. Mindezzel párhuzamosan a jogrendszernek a különleges jogrend által nem érintett részei (tehát amit a különleges jogrendbe tartozó jogalkotói aktus nem módosít, ír felül, vagy függeszt fel) továbbra is érvényesek és hatályosak.

Az Alaptörvényben foglalt jogosítványával élve a kormány 2020. március 11-én kihirdette a veszélyhelyzetet,[2] a különleges jogrendnek a természeti és ipari katasztrófák esetére alkalmazandó formáját, és ezzel feljogosítottá vált arra, hogy rendeletben törvényeket módosítson, a törvényektől eltérjen, illetve, hogy külön törvényi felhatalmazás nélkül, rendeletben alkosson jogszabályokat.[3]

A KÜLÖNLEGES JOGREND SAJÁTOSSÁGAI A JOGALKOTÁSI MINŐSÉG SZEMPONTJÁBÓL

A jelen kötetben alkalmazott jogalkotásiminőség-elmélet szempontjából a veszélyhelyzet kihirdetése automatikusan azzal a következménnyel járt, hogy a négy kritériumból (tartalmi-közpolitikai; formai-jogi-alkotmányos; eljárási; stabilitási) bizonyos kritériumok

[2] 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.
[3] Alaptörvény 53. (1)

értlemezhetetlenné válnak. Értelmezhetetlenné válik így a tartalmi-közpolitikai esetben az előzetes hatásvizsgálat követelménye; az eljárási esetében a képviselők módosítási jogai; míg a stabilitási esetében az, hogy a jogszabályok eleve csak a válságidőszakra szólnak. Ennyiben a veszélyhelyzet során született jogszabályok esetében csak a megmaradó minőségi elemek (így például formai-jogi-alkotmányos, valamint később majd az utólagos hatásvizsgálat) alapján lehet értékelni a jogalkotás minőségét.

Ennek kapcsán megjegyzendő, hogy a veszélyhelyzetben kiadott rendeletek az Alaptörvény alapján 15 napon belül hatályukat vesztik, ha azt az Országgyűlés nem hosszabbítja meg.[4] A magyar parlament egy szokatlan, és alkotmányossági szempontból kétséges megoldással ezt a meghosszabbítást időbeli korlát nélkül minden akkor hatályos rendeletre megadta, sőt, előzetesen az összes jövőben megalkotandó rendeletre is kiterjesztette.[5] A veszélyhelyzetet a kormány végül 2020. június 18-án szüntette meg.[6] A veszélyhelyzet fennállása alatt a kormány – rendkívüli felhatalmazásával élve – összesen 198 rendeletet alkotott (az előző év azonos időszakában 99 darab kormányrendelet született).[7]

A kormánynak adott ilyen felhatalmazás azonban nem imperatívusz, hanem lehetőség: előfordulhat, hogy nem él vele, illetve a válság által nem érintett területeken normál közpolitika-képzési és jogalkotási folyamatok is folytatódhatnak. Így a jogalkotás minősége szempontjából három vizsgálandó tényezőt kell analitikusan megkülönböztetnünk: magát a felhatalmazó normát, a felhatalma-

[4] Alaptörvény 53. (2)

[5] 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

[6] 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

[7] A különleges jogrend ideje alatt kiadott rendeletek nem mindegyike alapul a felhatalmazáson, mivel a „normális", a járványhoz nem kapcsolódó kormányzati szabályozó tevékenység ez idő alatt sem szünetelt. A rendeletek pontos számát egyébként is nehéz megállapítani, mert a pandémiával kapcsolatos rendeleteknek nem mindegyike hivatkozik a különleges jogrendre. A gyakorlat ezzel kapcsolatban meglehetősen következetlen. A fenti szám ezért az e sorok írásakor (2020. szeptember) elérhető információkon alapul, de nem feltétlenül végleges.

zás adta jogalkotó hatalom birtokában kiadott jogszabályokat (rendeleteket), illetve a különleges jogrend fennállása alatt a rendes jogalkotás útján hozott törvényeket. Itt, a kötet Epilógusában csak a második csoportba tartozó jogalkotási aktusokat vizsgájuk azzal a céllal, hogy felvázoljuk a jogalkotási minőség különleges jogrendre vonatkozó vizsgálatának lehetséges irányait.[8]

A jogalkotás minőségével kapcsolatos kritériumrendszer a normális közpolitika-alkotásra, illetve rendes parlamenti jogalkotásra szabott, így azok alkalmazása a különleges jogrendben kiadott rendeletekre óhatatlanul okoz problémákat. Különleges jogrend idején sokszor kiszámíthatatlanul változó környezetben, gyorsan, akár órákon vagy néhány napon belül kell reagálni, alapos döntéselőkészítő, illetve kodifikációs munkára sokszor nincs idő. Az tehát, hogy melyik bevett minőségi kritérium értelmezhető e helyzetekre – mint említettük – részben automatizmus.

TARTALMI-KÖZPOLITIKAI KÖVETELMÉNYEK

Első kritériumunk a cél-oksági program-logika, röviden a *tartalmi-közpolitikai* minőségi szempont. E követelmény a különleges jogrendben kibocsátott rendeletekre csak korlátozottan alkalmazható: a legtöbb rendeletben a járvány elleni védekezést jelölik meg általános célként. Kivételek természetesen vannak (mint például a fent említett különleges gazdasági övezetekről szóló rendelet), de a legtöbb rendelet egyértelműen legitim módon kapcsolódik a védekezéshez. Normatív igényként ugyanakkor megfogalmazható az, hogy a rendeletek részletesebb célmeghatározást tartalmazzanak.

[8] A felhatalmazási törvényt azért nem, mert az csupán egy sajátos jogalkotási folyamat alkotmányos kereteit teremti meg, és nem szakpolitikai megfontolás eredménye, a harmadik csoporttal pedig azért nem, mert az – a kötetben bőséggel tárgyalt – rendes törvényhozás körébe tartozik. Így a fejezet a sok vitát kiváltó, a rémhírterjesztés tényállását kiegészítő Btk-módosítással sem foglalkozik, mert az nem rendeleti úton, hanem rendes törvénymódosítással történt.

Az *eszközválasztás* a rendkívüli rendeletek esetében megint csak nehezen értelmezhető, és értékelhető. A különleges jogrendet ugyanis épp az teszi szükségessé, hogy gyors reakcióra képes jogalkotásra van szükség, és erre a végrehajtó hatalmi ág alkalmasabb, mint a törvényhozó. Az ezt a célt szolgálni hivatott jogforrást (kormányrendelet) pedig az Alaptörvény egyértelműen meghatározza. A jelentős jogkorlátozások lehetősége, illetve a törvényi rendelkezések alacsonyabb jogforrási szinten való módosíthatóságának lehetősége miatt a jogbiztonság elve is azt követeli meg, hogy a szabályozás jogi formában történjen (de ez lehet akár az „Országos Tisztifőorvos határozata" is, mely kérdésre alább visszatérünk).

A közpolitikai *eredményesség* értékelési kapcsán a járvány szintén sajátos helyzetet teremt. A vírus visszaszorításával kapcsolatos tudományos ismereteink, vagy akár annak a negatív hatásairól szóló tudás folyamatosan alakult és alakul, ezért a szabályozásnak elkerülhetetlenül volt és lesz is „kísérletező" jellege, az esetleges kudarcok pedig nem feltétlenül a rossz tervezés eredményei. Végezetül a rendeletek és a bennük megfogalmazott szakpolitikai megfontolások hatékonysága természetesen mérhető vagy legalább modellezhető. Az a kérdés például, hogy a különféle kijárási korlátozások mennyi életet mentettek meg, mennyi gazdasági kárt okoztak, és e kettő arányban állt-e egymással, az elkövetkező évek elméleti és alkalmazott joggazdaságtani elemzéseinek minden bizonnyal egyik „slágertémája" lesz. A problémát itt is inkább a vírus terjedésével, illetve a projektált halálozási aránnyal kapcsolatos epidemiológiai modellek bizonytalanságai jelentik.

FORMAI-JOGI-ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNYEK

E csoportban az *alkotmányosság* kapcsán megállapítható, hogy a különleges jogrend alatti rendkívüli jogalkotással szemben az Alaptörvény maga nem támaszt kifejezett feltételeket. A jogállamiság elvéből azonban következnek bizonyos korlátok – ezeket konkrétabb

formában viszont nem az Alaptörvényben, hanem a nemzetközi jogi *soft law* különféle instrumentumaiban találjuk.[9] Ezek közül a leglényegesebbek a célhoz kötöttség, az ideiglenesség, illetve az arányosság követelménye (Szente 2020: 4). A *célhoz kötöttség* elve azt jelenti, hogy a többletjogosultságokat csak annak a veszélyhelyzetnek az elhárítására lehet csak használni, amelyikre a felhatalmazás szól. A rendkívüli jogrend nem lehet ürügy a konkrét veszélyhez (ez esetben a járványhoz) nem kapcsolódó, törvényben szabályozandó kérdések rendeleti szabályozására.

Ezen elv alapján például megkérdőjelezhető a rendkívüli gazdasági övezetekről szóló rendelet[10], illetve annak a gödi Samsung Electronics vállalatra való alkalmazásának[11] célhoz kötöttsége: az iparűzési adó-bevételeknek az (ellenzéki többségű) városi önkormányzattól a (kormánypárti) megyei önkormányzathoz való átcsoportosítása nehezen kapcsolható a járvány elleni védekezéshez.

Hasonlóan aggályos egy magáncég, a debreceni Kartonpack Dobozipari Nyrt. állami felügyelet alá vonása.[12] Bár erre veszélyhelyzet esetén a katasztrófavédelmi törvény[13] lehetőséget ad, egy stratégiai jelentőségű (például gyógyszeripari cégnek) ugyan szállító, de nem túl nagy méretű, a piacon nem domináns csomagolóipari vállalkozás felügyelet alá vonására a járvány elleni küzdelemmel nehezen indokolható, különösen akkor, ha az állam a cégben kisebbségi tulajdonos, és a többi tulajdonossal a menedzsmentjogokkal kap-

[9] Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984); International Commission of Jurists: States of Emergency: Their Impact on Human Rights. Geneva, 1983; Venice Commission: Emergency powers. CDLSTD (1995) 012, Strasbourg, 1995.

[10] 135/2020. (IV.17.) Korm. rendelet.

[11] 136/2020. (IV.17.) Korm. rendelet.

[12] 128/2020. (IV.17.) Korm. rendelet.

[13] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről.

csolatos jogvitában áll[14], és az állami felügyelő első döntése a menedzsment menesztése.[15]

Az *ideiglenesség* követelménye azt jelenti, hogy a különleges jogrend (és az az alatt kibocsátott rendeletek hatálya) csak addig tartható fent, amíg az annak elrendelését előidéző okok fennállnak: az alapvetően konzervatív intézmény célja éppen a rendes jogrend helyreállítása, nem pedig megszüntetése (Ferejohn & Pasquino 2004). Így azt nem lehet bizonytalan időre meghosszabbítani, vagy az alkotmányos rendszer átalakítására felhasználni. Függetlenül attól, hogy a veszélyhelyzet oka (a járványveszély) még fennáll-e, alkotmányos szempontból aggályos a rendkívüli rendeletek egy jelentős részének hatályban maradása és transzformálása a – járvány után is érvényes – rendes jogba, ahogy ezt a különleges jogrend végét szabályozó salátatörvény teszi.[16] Bár – a továbbra is fennálló járványveszély miatt – ezek egy jelentős részének a jogrendszerben tartása minden bizonnyal indokolható, e gyakorlat abból a szempontból mégis kétes jellegű, hogy tartalmában elmossa a határt a különleges és a normális jogrend között. Amíg a felhatalmazás alapján hozott rendeletek a veszélyhelyzet végével automatikusan hatályukat vesztik, addig az így beépített jogszabályoknak a jogrendszerből való kivezetéséhez külön jogalkotói aktusra van szükség.

Végül az arányosság követelménye azt jelenti, hogy a veszélyhelyzet elhárításához szükséges intézkedéseknek és az általuk jelentett alapjogi korlátozásoknak egymással arányban kell állniuk. E kritérium részletes dogmatikája a különleges jogrend kontextusá-

[14] Brückner Gergely: Iszonyú marakodás megy egy debreceni cégért. *Index*, 2018. 09. 19. https://index.hu/gazdasag/2018/09/19/a_tozsde_allatorvosi_lova_a_kartonpack-sztori/; Brückner Gergely: Pont az állam trollkodja szét a tőzsdei szabályokat. Telex, 2020.10.02. https://telex.hu/gazdasag/2020/10/02/pont-az-allam-trollkodja-szet-a-tozsdei-szabalyokat

[15] Rendkívüli tájékoztatás. Kartonpack Dobozipari Nyrt., Budapest, 2020. 04. 17. https://bet.hu/newkibdata/128394918/Rendk%C3%ADv%C3%BCli%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%A1s.pdf

[16] 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről.

ban nem feltétlenül kidolgozott, különösen annak fényében, hogy az Alaptörvény szerint különleges jogrend idején az alapjogoknak a normális jogrendben nem megengedett korlátozása is lehetséges. Mindezzel együtt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az Emberi Jogok Európai Egyezménye kivételes helyzetben való állami derogációjával kapcsolatos gyakorlata irányadó lehet.[17] Az arányosság szempontjából a GDPR bizonyos rendelkezéseit felfüggesztő, a koronavírussal összefüggő adatkezeléseknél az adatvédelmi jogok gyakorlásának és azok érvényesítésének a veszélyhelyzet idejére történő általános felfüggesztése vethet fel problémákat.[18]

Az *érthető* jogszabályok hiánya szintén a magyar jogrendszer általános sajátossága. Ez alól a különleges jogrend rendeletei sem jelentettek kivételt. Míg a távolságtartással kapcsolatos rendeletek viszonylag érthetően voltak megfogalmazva, az egyszerű polgárok jogait és érdekeit amúgy szintén érintő rendelkezések az érettségivel kapcsolatban[19] a jogi szaknyelv és a többszörös kereszthivatkozások miatt a nem jogászi olvasó számára nehezen voltak értelmezhetőek. Ezzel szemben persze felvethető, hogy a normális jogalkotástól eltérően a kormányzat a döntéseiről és a rendeleti jogalkotási tevékenységéről rendszeres, nagy figyelemmel kísért tájékoztatókat tartott szinte napi rendszerességgel (nem beszélve a plakát- és tévékampányokról), így a norma címzettjei értesülhettek annak tartalmáról.

A különleges jogrend idején – amikor törvényi rendelkezések kormányrendelettel módosíthatók vagy felfüggeszthetők – a jogrendszerrel való *koherenciának* kiemelt jelentősége van. A rendes kodifikációs folyamatban sokszor a jogszabályok közötti kereszthivatkozások és konkrét hivatkozások nélküli kapcsolatok miatt épp ennek a koherencia-igénynek a legnehezebb megfelelni (ez különösen így van komplex technikai szabályok, például adójogszabályok

[17] EJEE 15. cikk. Ehhez áttekintésként ld. European Court of Human Rights: Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights. Derogation in time of emergency. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf

[18] 179/2020. (V. 4.) Korm. rendelet.

[19] 119/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet.

esetén). Különleges jogrend idején a rendeleti jogalkotás gyorsasága, illetve a gyorsan változó körülmények miatt azonban a koherencia biztosítása a normál nehézségeken felül is külön kihívást jelent.

Ez a feszültség a felhatalmazás alapján kiadott rendeleteken is meglátszik: ezek rendkívül változó színvonalúak, és sok esetben nyilvánvaló, hogy gyors politikai döntéseknek kellett rendkívül rövid határidővel jogi formát adni, sokszor úgy, hogy a döntést még a kodifikációs munka megkezdése előtt vagy az alatt bejelentették a nyilvánosságnak. Ugyanakkor a sajátos helyzet miatt összességében – a normális jogalkotás esetével ellentétben – megértőbbnek kell lennünk az olyan „esztétikai" problémákkal szemben, mint amilyen a félreírt hivatkozás, vagy a módosított törvénytől eltérő, ezért zavart keltő fogalomhasználat.

Az ilyesféle koherenciabeli hiányosságok azonban nem lehetnek olyan mértékűek, hogy alapvetően veszélyeztessék a jogbiztonságot. A veszélyhelyzet bevezetését követően az első rendelkezések között elrendelt bírósági ítélkezési szünettel[20] sajnálatos módon éppen ez volt a helyzet. A kormány ugyanis ezt úgy rendelte el, hogy elmulasztotta összhangba hozni a rendeletet az eljárásjogi kódexekkel, illetve rendezni a rendkívüli ítélkezési szünetnek az eljárási határidőkkel kapcsolatos joghatásait. A problémát két hét bizonytalanság után végül egy újabb, nagy terjedelmű rendeletben kellett rendezni.[21]

A megfelelő szintű szabályozás kapcsán meghatározó, hogy a jogforrás különleges jogrend idején sem választás kérdése, hanem az Alaptörvény által meghatározott: a veszélyhelyzettel kapcsolatos felhatalmazás alapján alkotott jogi norma csak kormányrendelet lehet. Nem lehet például törvényi rendelkezést kormányhatározattal vagy miniszteri rendelettel módosítani. A különleges jogrenddel összefüggő jogállami követelményekből ugyanakkor az is következik, hogy a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján alkotott

[20] 45/2020. (III. 15.) Korm. rendelet.
[21] 74/2020. (III.28.) Korm. rendelet.

kormányrendelet *csak* a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazhat. Ahogy az alkotmányos követelmények kapcsán fent kifejtettük, ez a követelmény nem feltétlenül teljesült minden rendelet esetében.

Mindezen túl az is további vizsgálódásra érdemes elméleti kérdés, hogy a különleges jogrend „árnyékában" milyen normális jogalkotási tevékenység zajlik, és ennek milyen a viszonya a különleges jogrenddel. A normális törvényalkotási munka ugyanis nem állt meg, a parlament a veszélyhelyzet idején is ülésezett, sőt, a veszélyhelyzet kihirdetése után nem sokkal elfogadott törvények kifejezetten jelentős rendelkezéseket is tartalmaztak, például megszüntették a kulturális közintézmények dolgozóinak közalkalmazotti jogviszonyát,[22] illetve jelentősen korlátozták a transznemű személyek jogait.[23]

Politikatudományi szempontból ennek kapcsán az is releváns, hogy maga Kövér László házelnök terjesztette be azt a házbizottsági javaslatot,[24] amely arra vonatkozott, hogy a különleges jogrend bevezetésének szükségessége miatt a tárgysorozatba vételre váró irományok esetében csak a veszélyhelyzet megszűnését követő naptól legyenek érvényesek az eljárási határidők. A javaslat lényege így a törvényhozás napirendjének „kiürítése" volt annak érdekében, hogy a járvány elleni védekezést érintő javaslatokra megfelelő idő és kapacitás maradjon. Ezzel szemben, mint láttuk, a gyakorlatban ez nem akadályozta meg a nem a járványhoz kapcsolódó jogalkotást. Ennyiben a rendkívüli jogrend idején folyó „normál" jogalkotás további legitimációs kérdéseket is felvet, valamint arra utal, hogy a

[22] 2020. évi XXXII. törvény a kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról.

[23] A 2020. évi XXX. törvény úgy módosította az anyakönyvi törvényt, hogy megtiltotta a nemváltoztatás utáni név-változtatással együtt a nyilvántartott nem megváltoztatását az anyakönyvi nyilvántartásban (és az arra alapuló személyi okmányokban).

[24] H/9842., 2020. március 26.

jogi szempontok mellett a különleges jogrend bevezetése politikai célokat is szolgálhatott.

Erre enged következtetni az a néhány napos „interregnum" is, melynek során a veszélyhelyzetről szóló kormányrendelet[25] eredeti kéthetes határideje már lejárt, de meghosszabbításáról – az ellenzék fenntartásai, s a Házszabálytól való eltérés négyötödös szabálya miatt[26] – az Országgyűlés még nem döntött. A határzárat de facto ezen néhány nap alatt sem oldották fel (erről a tisztifőorvos rendelkezett az egészségügyi törvény meglehetősen általános felhatalmazása alapján[27]), s más intézkedéseket sem függesztettek fel érdemben, amelyekről az Alaptörvény egyértelműen fogalmaz: veszélyhelyzet idején csak a rendkívüli kormányrendeletek hatálya jár le automatikusan 15 nap után, maga a veszélyhelyzetet kihirdető rendelet nem. A folyamat egyes lépéseinek áttekintéséből világosan kiderül, hogy a kormány a különleges jogrend bevezetésének hiányában is reakcióképes maradt.

ELJÁRÁSI KÖVETELMÉNYEK

Az eljárási követelmények fontos eleme az érintetti (*stakeholder*) véleményezés általános lehetősége, valamint minisztériumi szakértelem becsatornázása. A különleges jogrendben a kormánynak adott felhatalmazás értelme épp az, hogy egyszerűbben, gyorsabban, intézményi korlátok (az adott jogalkotói aktusra vonatkozó specifikus parlamenti törvényi felhatalmazás) nélkül lehessen kormányoz-

[25] 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

[26] Biró Marianna: A nap, amikor nem jött össze a négyötöd Orbánnak. *Index*, 2020. 03. 23. https://index.hu/belfold/2020/03/23/parlament/a_nap_amikor_nem_jott_ossze_a_negyotod_orbannak/

[27] Az Eü tv. (1997. évi CLIV. tv.) akkor hatályos 74. paragrafusa felhatalmazta az Országos Tisztifőorvost arra, hogy a meghatározott területek között a személy-, állat- és teherforgalmat korlátozza. Ez végül 2020. március 26-án meg is történt az „Országos Tisztifőorvos határozata – tiltó és kötelező határozat a COVID-19 járvány tekintetében" keretében. Köszönjük Molnár Csaba segítségét.

ni. Ilyen esetben az érintettekkel való konzultációnak, a társadalmi vitának mint törvényalkotási szabályokkal körbebástyázott formális eljárásnak nem nagyon lehet helye. Ugyanígy, a döntéshozatal központosított jellege miatt a közigazgatás „áramvonalasítottabb" működése is szükségszerű (bár ez többek között az ún. kiemelt beruházások kapcsán a normál jogrendben is egyre bevettebbé vált 2010 után). Nyilván nem véletlen, hogy pont az egészségügyben – egy olyan területen, ahol hagyományosan nagy az intézményi ellenállás a közpolitikai reformokkal és egyéb nagyobb jogszabályi változásokkal szemben – vezettek be lényegében katonai parancsnoki láncot, ami a kormányig, illetve a járvány elleni védekezés közigazgatási csúcsszerveként működő Operatív Törzsig ért.

Bár a veszélyhelyzet alatti kormányzati működés empirikus vizsgálata még várat magára, az a kérdés felvethető, hogy a fent említett, például az ítélkezési szünettel kapcsolatos problémák vajon betudhatók-e a járványelleni védekezés „fejnehéz" jellegének és túlzott centralizációjának. Elképzelhető ugyanis, hogy a rendelet problémái arra vezethetők vissza, hogy a döntés meghozói nem voltak tisztában a bíróságok mindennapi működésével, valamint az eljárási határidőket szabályozó normákkal, és ezek a problémák elkerülhetők lettek volna a kérdéses területre rálátással bíró közigazgatási szakértők bevonásával. Hasonlóképpen, az érettségikkel kapcsolatos bizonytalanság is megelőzhető lett volna, ha a szabályozás kialakításába az érintettek (pedagógusok stb.) képviselőit is bevonják (ezekhez hasonló problémák ugyanakkor a korábbi, nem rendkívüli jogrendet alkalmazó időszakokban is felbukkantak – lásd II.1. fejezet).

Végezetül vizsgálható még a döntések konszenzusos jellege. A veszélyhelyzetben mint különleges jogrendben a jogalkotási munka a végrehajtó hatalomban zajlik (annak egyéb formáival, például a rendkívüli állapottal ellentétben, amely esetben az Alaptörvény kifejezetten előírja az összes parlamenti párt frakcióvezetőjének a tagságát a legfőbb döntéshozó szervben, a Honvédelmi Tanácsban). Így a rendeletek tartalmával kapcsolatos konszenzus megteremtése a pozitív jogi szabályok síkján (hány ellenzéki módosítót fogadott

el a kormánytöbbség stb.) nem, csak a politikai diskurzusok szintjén értelmezhető.

Itt, legalábbis ami a közvetlenül a járvánnyal kapcsolatos rendeletek nagy részét illeti, tartalmilag tulajdonképpen konszenzus uralkodott (az ellenzéki pártok nem vettek fel konzervatív-libertárius vagy populista pozíciót, amik elvi szinten ellenezték volna a járvány elleni védekezést, ahogy ez más országokban, például az Egyesült Államokban előfordult). A politikai konfliktusok tárgya így legalább annyira volt közpolitikai jellegű (ki és milyen támogatást kapjon), mint a felhatalmazás jellegét érintő (például hogy milyen időtartamra szóljon). Másfelől a legvitatottabbak éppenséggel a különleges jogrend árnyékában elfogadott egyéb jogszabályi rendelkezések voltak (ld. a különleges gazdasági övezetekkel kapcsolatos már említett rendeletet).

A STABILITÁSI KRITÉRIUM ÉS A JOGALKOTÁSI MINŐSÉG KONTEXTUALITÁSA

A különleges jogrend idejére vonatkozó jogalkotási minőségi kritériumok meghatározása nem egyszerű feladat. A szokásos mutatókészlet egy része nem értelmezhető éppen a válsághelyzet sajátosságai miatt, egy másik része pedig ugyanazokat az elvi és módszertani problémákat veti fel, mint a kötet előző fejezeteiben tárgyalt normál jogrend esetében. Az elméleti problémák esetében a különleges jogrend reflektorfénybe állítja a rugalmasság és – kötet negyedik kritériumával, a *stabilitással* mért – kiszámíthatóság ellentmondását.

Mint a IV.1. fejezetben bemutattuk, e fogalmi páros státusza a minőségi jogalkotás szakirodalmában még tisztázatlan, így mi is hajlunk arra, hogy az adott kontextusban az egyikre vagy a másikra helyezzük a hangsúlyt. A kötet több fejezetében is amellett érveltünk, hogy a cikluson belüli módosítások – mint a jogrend instabilitásának, kiszámíthatatlanságának jelei – a jogalkotási minőség egyik legegyértelműbb és egyben az egyik legfontosabb minőségi mércéjét

jelentik. E fejezet elemzése ugyanakkor rámutatott, hogy a különleges jogrend esetében éppen az átmeneti szabályok hatályon kívül helyezése jelenti a minőségi szempont érvényesítését.

Ennyiben a rugalmasság–stabilitás dichotómia problémái világosan jelzik a kötetben közölt – de akár más, hasonló empirikus módszertannal dolgozó – elemzések érvényességi határait. Álláspontunk szerint az elméleti tisztázás és az empirikus mérés közelebb vezethet egy (1) adott ország (2) adott időszakbeli (3) politikai rezsimjében és jogrendjében a jogalkotás minőségének meghatározásához. E három szűkítést átlépő univerzális kritériumrendszer felállítása nehéz – ha egyáltalán lehetséges – vállalkozás lenne.

FÜGGELÉK

A.1. FÜGGELÉK

Kormányzás tárgyú indikátorrendszerek tematikája (teljes)

<table>
<tr><th>WEF (1979)</th><th>IMD (1989)</th><th>FH (1995)</th><th>WGI (1996)</th><th>DB (2004)</th><th>OECD (2009)</th><th>SGI (2009)</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Választási rendszer</td><td>Politikai stabilitás</td><td></td><td></td><td rowspan="3">Demokrácia</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>Jogállamiság</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Korrupció visszaszorítása</td><td>Korrupció visszaszorítása</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td rowspan="3">Demokratikus kormányzás, Civil társadalom, Igazságszolg.</td><td>Elszámoltathatóság</td><td></td><td></td><td rowspan="3">Kormányzás kapacitása és elszámoltathatóság</td></tr>
<tr><td>Intézmények</td><td rowspan="2">Kormányzati hatékonyság</td><td>Kormányzat hatékonysága</td><td rowspan="2">Szabályozási környezet és hatékonyság</td><td rowspan="2">Kormányzat erőforrásai és folyamatai</td></tr>
<tr><td>Üzleti környezet szofisztikáltsága</td><td></td><td>Szabályozások színvonala</td></tr>
</table>

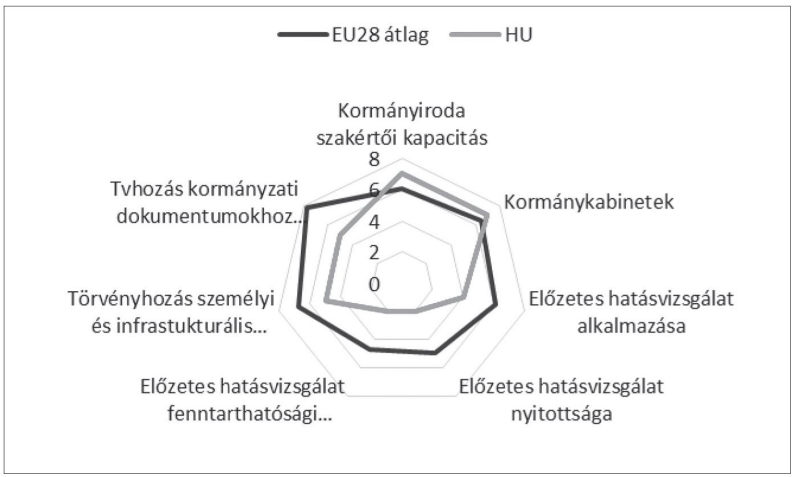
<table>
<tr><th>WEF (1979)</th><th>IMD (1989)</th><th>FH (1995)</th><th>WGI (1996)</th><th>DB (2004)</th><th>OECD (2009)</th><th>SGI (2009)</th></tr>
<tr><td>Infrastruktúra</td><td rowspan="4">Infrastruktúra</td><td></td><td></td><td></td><td rowspan="4">Közszolgáltatások</td><td rowspan="11">Szakpolitikai teljesítmény</td></tr>
<tr><td>Egészségügy és alapfokú oktatás</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Felsőoktatás és képzés</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Technológia adaptálás</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Makroökonómiai stabilitás</td><td rowspan="2">Gazdasági teljesítmény</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Piaci méret</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Piaci hatékonyság</td><td rowspan="3">Üzleti hatékonyság</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Munkaerőpiaci hatékonyság</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Pénzügyi szektor hatékonysága</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Innováció</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

Forrás: saját szerkesztés a WEF, IMD, World Bank, OECD, Bertelsmann, FH jelentések alapján

Bertelsmann Stiftung: Sustainable Governance Indicators

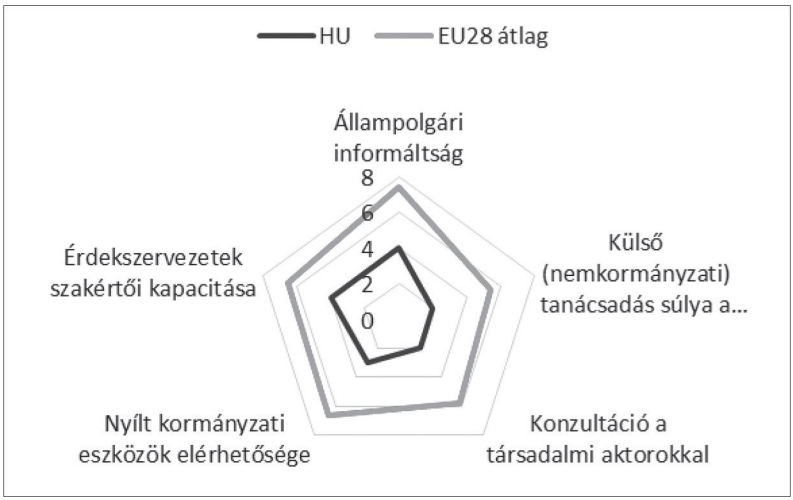
Bertelsmann SGI	*Kezdeményezés*	*Előkészítés*	*Hatályosulás*
Kontextus		– Országgyűlés bizottságainak száma – Bizottságok mérete – Kormánypárti bizottsági elnökök aránya – Képviselői szakértői stáb mérete – Törvényhozás szakértői stáb mérete	
Input	G9.1 Állampolgári informáltság G9.2 Nyílt kormányzati eszközök elérhetősége G12.2 Érdekszervezetek szakértői kapacitása	G2.1 Kormányzati központ (kormányiroda) szakértői kapacitása az ágazati előkészítés érdemi vizsgálatára G2.6 Tárcaközi koordináció digitalizáltsága G10.1 Törvényhozás személyi és infrastrukturális erőforrásainak rendelkezésre állása a végrehajtó hatalom monitorozására G10.5 Törvényhozás bizottsági struktúrájának együttállása a tárcák portfoliójával G12.1 A parlamenti pártokon belüli döntéshozatal nyitottsága/inkluzivitása	

Bertelsmann SGI	*Kezdeményezés*	*Előkészítés*	*Hatályosulás*
Throughput	G1.2 Külső (nem kormányzati) szakértői tanácsadás gyakorisága és súlya a kormányzati döntéshozatalban G4.1 Konzultáció a társadalmi aktorokkal	G2.2 Kormányzati központ (kormányiroda) ágazati (minisztériumi) előkészítésbe történő bevonásának súlya G2.3 Kormánykabinetek koordinációs szerepe a kormány-előterjesztések kapcsán G2.4 Köztisztviselők koordinációs szerepe az előterjesztések kapcsán G3.1 Előzetes hatásvizsgálat alkalmazása G3.2 Előzetes hatásvizsgálat nyitottsága G3.3 Előzetes hatásvizsgálat fenntarthatósági kontrolljának hatóköre G10.2. Törvényhozás (bizottságainak) kormányzati dokumentumokhoz való hozzáférése	G3.1 Utólagos hatásvizsgálat alkalmazása G3.2 Utólagos hatásvizsgálat nyitottsága G3.3 Utólagos hatásvizsgálat fenntarthatósági kontrolljának hatóköre G3.4 Ágazati ex-post értékelés és felülvizsgálat alkalmazása
Output			
Outcome			D4.1 A jogi szabályozás kiszámíthatósága
Impact			



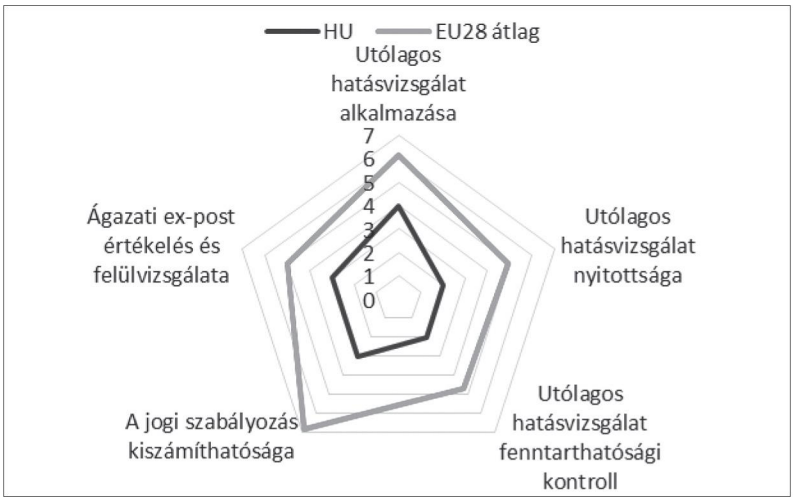
A.1.1. ábra Bertelsmann SGI – pontszámok válogatott mutatókra – Előkészítés szakasz

Forrás: Bertelsmann SGI 2019 alapján saját szerkesztés



A.1.2. ábra Bertelsmann SGI – pontszámok válogatott mutatókra – Kezdeményezés szakasz

Forrás: Bertelsmann SGI 2019 alapján saját szerkesztés

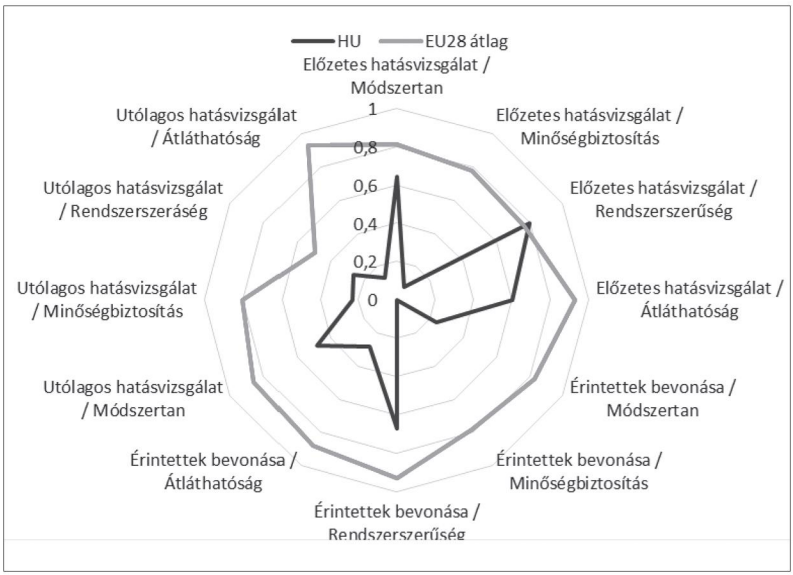


A.1.3. ábra Bertelsmann SGI – pontszámok válogatott mutatókra – Hatályosulás szakasz

Forrás: Bertelsmann SGI 2019 alapján saját szerkesztés

OECD: Government at a Glance

OECD G@G 2017	*Kezdeményezés*	*Előkészítés*	*Hatályosulás*
Kontextus			
Input	10.2 Nyílt kormányzat stratégia léte 10.10. Állampolgári bevonás a kormányzati döntéselőkészítésbe 11.2 Innovációt támogató eszközök/ intézmények léte a központi kormányzatban (hálózat, labor)	3.12 Női képviselők aránya a törvényhozásban	8.10 (2013) Azon személyek aránya akik részt vettek online szavazáson
Throughput	4.4 Külső (nem kormányzati) szakértői tanácsadás nyilvánossága, etikai eljárásrendje	8.1 Stakeholderek bevonása a szabályozásba (kompozit) 8.2 Szabályozás hatásvizsgálata (kompozit) 8.8 Használati esettanulmányok (viselkedés-gazdaságtan) alkalmazása a döntéselőkészítésben	8.6. Szabályozás ex-pont felülvizsgálata (kompozit)
Output		8.10 (2013) Azon személyek aránya, akik részt vettek online konzultációban	
Outcome	4.6 Külső (nem kormányzati) szakértői tanácsadás hatása a szakpolitikára		
Impact			13.1 Bizalom a kormányzatban

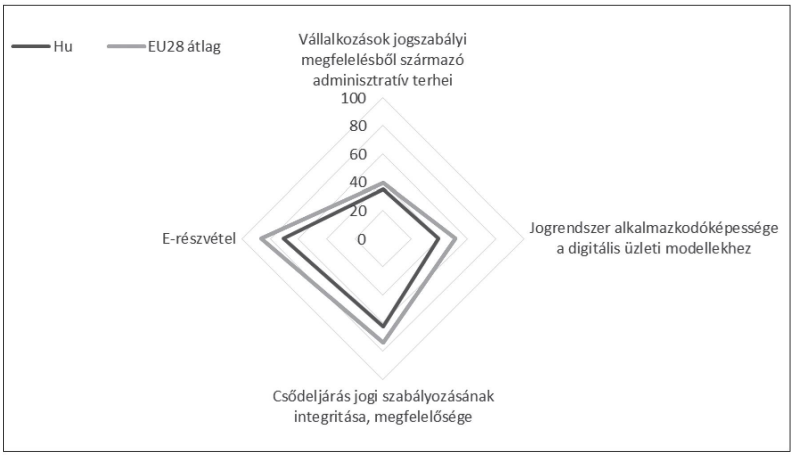


A.1.4. ábra OECD Regulatory Governance Indicators mérési program „Jogszabályi hatásvizsgálatelemzés" mutatóinak pontszámai

Forrás: OECD 2018

World Economic Forum és IMD: Versenyképességi jelentések

WEF és IMD	*Kezdeményezés*	*Előkészítés*	*Hatályosulás*
Kontextus			
Input	1.12 E-részvétel index (kompozit)	IMD A női képviselők parlamenti részaránya	
Throughput			
Output			
Outcome	1.22 Jogrendszer alkalmazkodóképessége a digitális üzleti modellekhez		1.10 Vállalkozások jogszabályi megfelelésből származó adminisztratív terhei 11.04 Csődeljárás jogi szabályozásának integritása, megfelelősége IMD 2.3.09 Jogi-szabályozási környezet vállalati versenyképesség-ösztönzése
Impact			

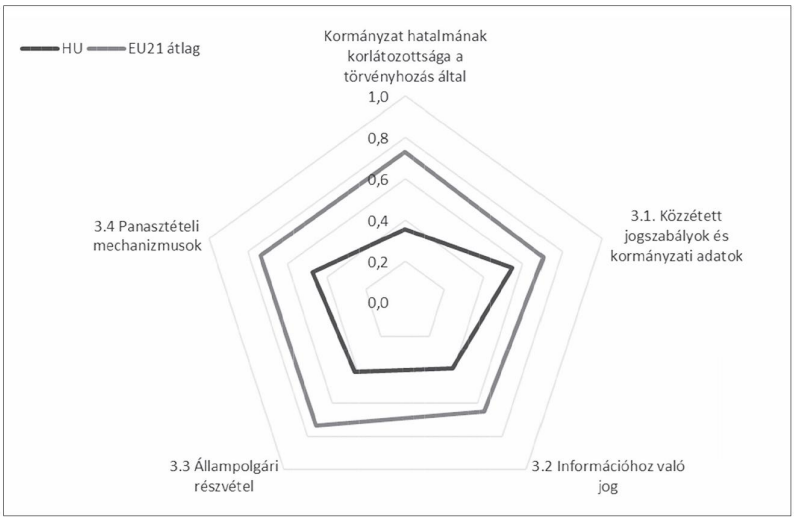


A.1.5. ábra Világgazdasági Fórum (WEF) Global Competitiveness Index válogatott mutatóinak pontszámai

Forrás: WEF GCI alapján saját szerkesztés

World Justice Project: Rule of Law index

WJP 2019	*Kezdeményezés*	*Előkészítés*	*Hatályosulás*
Kontextus			
Input	3.1. Közzétett jogszabályok és kormányzati adat		3.4. Panasztételi mechanizmusok
Through-put	3.2. Közérdekű Információhoz való hozzáférés joga		
Output	3.3. Állampolgári részvétel		
Outcome		1.1. A kormányzat hatalmát eredményesen korlátozza a törvényhozó hatalom.	
Impact			

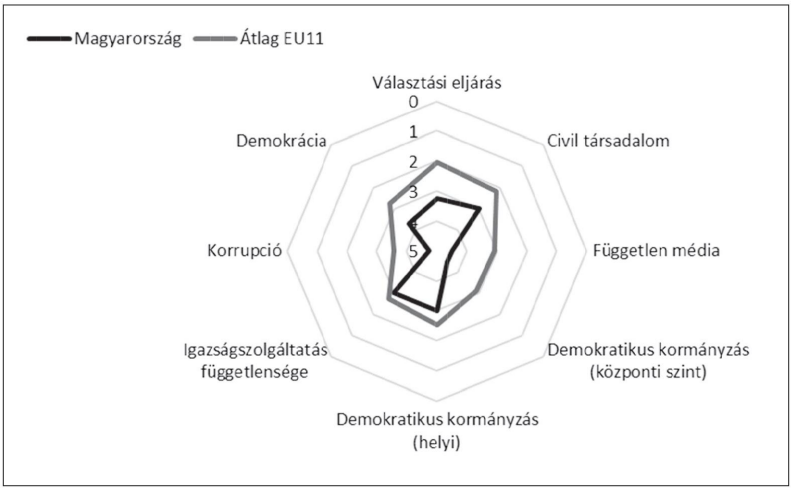


A.1.6. ábra World Justice Project válogatott mutatóinak pontszámai

Forrás: WJP alapján saját szerkesztés

Freedom House: Nations in Transit

Freedom House (NiT) 2018	*Kezdeményezés*	*Előkészítés*	*Hatályosulás*
Kontextus			
Input		NDG3b. Törvényhozás erőforrásainak és kapacitásainak megléte a jogalkotási hatáskör ellátásához (pénzügyi, szakmai erőforrások)	
Throughput	NDG1b. Kormányzat nyitottsága az érdemi állampolgári részvételre a döntéshozatalban NDG1d. Információszabadság törvény biztosítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést	NDG3a. Törvényhozás autonómiája a végrehajtó hatalomtól	
Output		NDG3c. Az állampolgárok rendszeres részvétele a jogalkotási folyamatba épített közmeghallgatásokon, egyéb fórumokon CS7. A kormányzat meginvitálja a civil szervezeteket, hogy véleményezzék, befolyásolják a folyamatban lévő jogalkotást.	
Outcome			
Impact			NDG2c. A jogszabályok legitimációjának állampolgári észlelése



A.1.7. ábra A Freedom House Nations in Transit mutatóinak pontszámai

Forrás: Freedom House alapján saját szerkesztés

Nemzeti Közszolgálati Egyetem: Jó Állam Jelentés

JÁJ 2018	*Kezdeményezés*	*Előkészítés*	*Hatályosulás*
Kontextus			
Input	D.3.4. A helyi önkormányzatok döntés-előkészítő munkájában részt vevő nonprofit szervezetek száma		
Throughput	D.4.3. Nyitott kormányzat (WJP)		
Output			D.4.5. A bíróságok által kezdeményezett utólagos normakontrolleljárások
Outcome			B.3.4. Az Alkotmánybíróság jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapító döntéseinek száma
Impact			B.3.2. A lakosság jogrendszerbe vetett bizalma

Vizsgált indikátorok értékei

	Indikátorok	*Helyezés (HU)*	*Helyezés (min)*	*Pontszám (HU)*	*Pontszám (min)*	*Pontszám (max)*	*Pontszám (EU átlag)*	*Fajlagos teljesítménymutató*
E	Kormányiroda szakértői kapacitás	6	28	7	2	9	6,1	0,75
E	Kormánykabinetek	11	28	7	1	10	6,5	0,64
H	Utólagos hatásvizsgálat alkalmazása	24	28	4	2	9	6,1	0,2
H	Utólagos hatásvizsgálat nyitottsága	22	28	2	2	9	4,9	0,01
H	Utólagos hatásvizsgálat fenntarthatósági kontroll	23	28	2	1	9	4,7	0,15
H	A jogi szabályozás kiszámíthatósága	27	28	3	3	10	6,9	0,01
H	Ágazati ex-post értékelés és felülvizsgálata	16	28	3	2	10	5	0,23
K	Állampolgári informáltság	26	28	4	4	10	7,4	0,01
K	Külső (nemkormányzati) tanácsadás súlya a kormányzat döntéshozatlban	28	28	2	2	8	5,4	0,01
K	Konzultáció a társadalmi aktorokkal	28	28	2	2	9	5,8	0,01
K	Nyílt kormányzati eszközök elérhetősége	28	28	3	3	10	6,6	0,01
K	Érdekszervezetek szakértői kapacitása	24	28	4	3	9	6,5	0,15
Bertelsmann SGI (EU28)		22		3,6	2,3	9,3	6	0,18

	Indikátorok	*Helyezés (HU)*	*Helyezés (min)*	*Pontszám (HU)*	*Pontszám (min)*	*Pontszám (max)*	*Pontszám (EU átlag)*	*Fajlagos teljesítménymutató*
E	Előzetes hatásvizsgálat / Módszertan	14	23	0,64	0,05	0,96	0,62	0,5
E	Előzetes hatásvizsgálat / Minőségbiztosítás	21	23	0,08	0	0,8	0,39	0,09
E	Előzetes hatásvizsgálat / Rendszerszerűség	11	23	0,8	0,4	1	0,73	0,59
E	Előzetes hatásvizsgálat / Átláthatóság	10	23	0,6	0	0,93	0,47	0,6
E	Érintettek bevonása / Módszertan	23	23	0,24	0,24	0,81	0,59	0,01
E	Érintettek bevonása / Minőségbiztosítás	22	23	0	0	0,75	0,35	0,01
E	Érintettek bevonása / Rendszerszerűség	16	23	0,67	0,47	1	0,73	0,34
E	Érintettek bevonása / Átláthatóság	20	23	0,28	0,19	0,9	0,51	0,13
H	Utólagos hatásvizsgálat / Módszertan	8	23	0,48	0	0,86	0,37	0,6
H	Utólagos hatásvizsgálat / Minőségbiztosítás	10	23	0,23	0	0,83	0,31	0,4
H	Utólagos hatásvizsgálat / Rendszerszerűség	15	23	0,26	0,04	0,86	0,4	0,31
H	Utólagos hatásvizsgálat / Átláthatóság	20	23	0,13	0	1	0,55	0,13
OECD Regulatory Governance Indicators (EU23)[1]		16		0,4	0,1	0,9	0,5	0,31

	Indikátorok	*Helyezés (HU)*	*Helyezés (min)*	*Pontszám (HU)*	*Pontszám (min)*	*Pontszám (max)*	*Pontszám (EU átlag)*	*Fajlagos teljesítménymutató*
H	Vállalkozások jogszabályi megfelelésből származó adminisztratív terhei	17	28	3,08	1,85	4,83	3,35	0,40
K	Jogrendszer alkalmazkodóképessége a digitális üzleti modellekhez	24	28	3,38	2,70	5,65	4,08	0,18
K	Csődeljárás jogi szabályozásának integritása, megfelelősége	25	28	10	5,50	15	11,80	0,22
K	E-részvétel	25	28	0,71	0,62	1	0,87	0,16
WEF GCI (EU28)		23		4,3	2,7	6,6	5	0,24
E	Kormányzat hatalmának korlátozottsága a törvényhozás által	21	21	0,35	0,35	0,93	0,73	0,01
K	Közzétett jogszabályok és kormányzati adatok	21	21	0,55	0,55	0,9	0,7	0,01
K	Információhoz való jog	21	21	0,39	0,39	0,92	0,65	0,01
K	Állampolgári részvétel	21	21	0,41	0,41	0,94	0,74	0,01
WJP (EU21)[2]		21		0,4	0,4	0,9	0,7	0,01
E	Civil társadalom	11	11	3	1,75	3	2,2	0,01
K	Demokratikus kormányzás (központi szint)	11	11	4,5	2	4,5	3,14	0,01
FH NIT (EU11)[3]		11		3,8	1,9	3,8	2,7	0,01

[1] Bulgária, Ciprus, Horvátország, Málta, Románia kivételével az EU tagállamok.
[2] Ciprus, Málta, Írország, Szlovákia, Lettország, Litvánia és Luxemburg kivételével az EU tagállamok.
[3] Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia.

A.2. FÜGGELÉK

Az elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok (1990–2018)

1990. évi XXXVI törvény A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról

1991. évi IX törvény A társadalmi szervezetek kezelői jogának megszüntetéséről szóló 1990. évi LXX. törvény módosításáról

1991. évi XXIX törvény A munkavállalói érdekképviseleti tagdíjfizetés önkéntességéről

1991. évi XLIII törvény 1956-os Emlékérem és Emléklap alapításáról

1991. évi LXXVI törvény A helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról szóló 1990. évi LXXXIII. törvény módosítására

1992. évi XX törvény A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény módosításáról

1993. évi IX törvény A Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetéséről szóló 1992. évi LXXX. törvény módosításáról

1993. évi XXXIII törvény A földadóról szóló 1991. évi LXXIX. törvény módosításáról

1993. évi LII törvény A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról

1993. évi LVII törvény A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításáról

1993. évi LXVIII törvény Az időlegesen állami tulajdonban lévő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről szóló 1992. évi LIV. törvény módosításáról

1993. évi LXXIV törvény A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről

1993. évi CXVI törvény A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításáról
1994. évi XXI törvény Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról
1994. évi XXXVI törvény A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról
1995. évi XIX törvény A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról
1995. évi CXX törvény A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény módosításáról
1996. évi XXVII törvény Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény módosításáról
1996. évi CVIII törvény Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról
1997. évi XIII törvény A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény módosításáról
1997. évi XXII törvény Az olimpiai bajnoki járadékról
1997. évi LXIV törvény A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény módosításáról
2000. évi LXXXVIII törvény A Polgári Törvénykönyv módosításáról
2000. évi CIV törvény A hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény módosításáról
2002. évi XX törvény A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény jogharmonizációs célú módosításáról
2003. évi CXXII törvény A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény módosításáról
2004. évi LXXVII törvény A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény módosításáról
2004. évi LXXVIII törvény A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény módosításáról
2004. évi LXXXV törvény Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény módosításáról
2004. évi LXXXVI törvény A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosításáról

2004. évi CXIX törvény A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet módosításáról
2005. évi XXIII törvény A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény módosításáról
2006. évi LXIII törvény Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról
2006. évi LXVI törvény Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról
2007. évi XXXVIII törvény A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról
2007. évi XLIV törvény Egyes, a gyermek- és fiatalkorúak egészségének védelmét szolgáló törvényi rendelkezések módosításáról
2007. évi LIV törvény Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény módosításáról
2007. évi LXIX törvény A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról
2007. évi CLXXXIII törvény A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és más törvények módosításáról
2008. évi XXIX törvény A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról
2008. évi XXXVII törvény A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény módosításáról
2008. évi LXXV törvény A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről
2008. évi XCVII törvény A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény módosításáról
2009. évi V törvény Egyes, a vállalkozásokat korlátozó törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről
2009. évi LXX törvény Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény módosításáról
2009. évi LXXII törvény A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról
2009. évi CLVII törvény A rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény módosításáról
2010. évi CXLV törvény A sportról szóló 2004. évi I. törvény módosításáról

2013. évi C törvény A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénynek az óvodák működőképességének megőrzése és a gyermekek védelmében szükséges módosításáról

2013. évi CCXXXIX törvény A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvénynek és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek a nemzetbiztonsági tárgyú parlamenti ellenőrzés hatékonnyá tételéhez szükséges módosításáról

2017. évi CVI törvény A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítása a korrupciós bűncselekmények elévülési idejének emelése érdekében

A szerzőkről

Artner Zsófia (1996) az ELTE ÁJK politológia alapszakának végzett hallgatója, a Társadalomtudományi Kutatóközpont által vezetett Comparative Agendas Project volt gyakornoka.

Berki Tamás (1981) közgazdász, data scientist. A Magyar Nemzeti Bank Digitalizációs Igazgatóság vezető közgazdasági elemzője.

Bíró-Nagy András (1982) politológus, nemzetközi kapcsolatok szakértő. A Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos főmunkatársa, a Magyar Politikatudományi Társaság elnökségi tagja. Főbb kutatási területei az európai integráció, a magyar közpolitika európaizációja, és a radikális jobboldal. A Gondolat Kiadó Parlamenti Kötetek sorozatában 2018-ban megjelent „Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben" című monográfia szerzője.

Csordás Noémi (1996) az SZTE politikatudomány mesterszakának végzett hallgatója, a Társadalomtudományi Kutatóközpont által vezetett Comparative Agendas Project volt gyakornoka.

Erdős Csaba (1986) jogász. A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének docense, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszékének adjunktusa. Fő kutatási területei a parlamenti jog és a közvetlen demokrácia. A törvényhozás-kutatás területén született legjelentősebb műve a „Parlamenti autonómia – aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről" című monográfia (Gondolat, 2016).

Bolonyai Flóra (1991), az ELTE TáTK survey statisztika mesterképzésén végzős hallgató. Érdeklődési területei a gépi tanulás és a természetes nyelvfeldolgozás.

Gajduschek György (1962) szociológus, politológus. Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjának tudományos főmunkatársa, a Jogtudományi Intézet osztályvezetője. Kutatási területei a bürokratikus működés, közpolitika-, illetve jogalkotás, jogi kultúra. A Jakab Andrással közösen szerkesztett, „A magyar jogrendszer állapota" (MTA TK 2016) a témakör nagyhatású elemzésének számít. A bürokratikus működésmódot leíró elemzése (Bureaucracy: Is it efficient […] Administration and Society, 2003/6) jelentős nemzetközi, a magyar közigazgatási döntéshozatal sajátságait elméleti keretbe foglaló cikke (A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. Politikatudományi Szemle, 2012/4) pedig jelentős hazai idézettséggel bír.

Győry Csaba (1980), jogász, kriminológus. Az ELTE ÁJK Jog- és Társadalomelmélet Tanszék oktatója, az Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének kutatója, 2019/20 re:constitution fellow. Az Európai Kriminológiai Társaság elnökségének a tagja. Főbb kutatási területe a gazdasági bűncselekmények, a büntető igazságszolgáltatás működése, és a jogállamiság elméleti-gyakorlati problémái.

Hajnal György (1971) politológus, közigazgatás-tudományi kutató. A Társadalomtudományi Kutatóközpont tudományos tanácsadója, a BCE egyetemi tanára, emellett Gazdaság- és Közpolitika Intézetének intézetigazgatója. Kutatási területei közé tartozik a közpolitika-elemzés és hatásértékelés, a közigazgatási menedzsment, fejlesztés, képzés és kultúra, valamint a központi kormányzati szervek strukturális dinamikája. Az „Illiberal challenges to mainstream public management research: Hungary as an exemplary case" című (Public Management Review, 2020), illetve Rosta Miklóssal közösen az „A new doctrine in the making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010–2014)" című tanulmányok szerzője (Administration & Society, 2019).

Kádár Krisztián (1981) jogász, igazgatásszervező. A Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaság- és Közpolitika Intézetének mesteroktatója, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem címzetes egyetemi docense. Kutatási területei a közigazgatási reformok elmélete és gyakorlata, valamint a közszektor szervezetek teljesítménymenedzsmentje. Több külföldi és hazai szakcikk, könyvfejezet szerzője, társszerzője.

Kiss Rebeka (1997) az NKE államtudományi osztatlan mesterképzésének végzős hallgatója, a Társadalomtudományi Kutatóközpont által vezetett Comparative Agendas Project gyakornoka.

Kubik Bálint György (1992) közgazdász, szoftverfejlesztő. A Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézete és „Lendület" RECENS Kutatócsoportja több kutatási projektjének egykori résztvevője, több publikáció társszerzője. Fő érdeklődési körei az automatizált információkinyerés, illetve a számítógépes szöveg- és hálózatelemzés.

Laki Gergely (1990) politológus, a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájának hallgatója. A média és demokrácia viszonya mellett főbb szakterületei a populizmus, valamint a magyar és az uniós politika.

M. Balázs Ágnes (1991) nemzetközi igazgatásszervező, okleveles közigazgatási menedzser, jogász. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának tanársegédje. Kutatási területei a törvényhozás-kutatás, a kisebbségek képviselete, közéleti részvétele, a választójog mint alapjog és a politikai napirend. 2015 óta vesz részt a Comparative Agendas Projectben, ahol a pártprogramok adatbázisáért felelős. Az „International Journal of Parliamentary Studies" című folyóirat társszerkesztője.

Molnár Csaba (1991) politikatudós. A Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos segédmunkatársa, a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézetének tanársegédje. Fő kutatási területei a törvényhozás-kutatás és a jobboldali radikalizmus. A Comparative Agendas Project nemzetközi kutatóhálózatának tagjaként a magyar Országgyűlés működésére és napirendjére vonatkozó hosszú időtávot feldolgozó adatbázisok kialakítását vezeti. Balázs Zoltánnal közösen az „Irányzatok a magyar politikai gondolkodásban" című monográfia szerzője (Osiris, 2019).

Pokornyi Zsanett (1990) politológus. A Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos segédmunkatársa, az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatója. Főbb kutatási területei a magyar kormányzati napirend változásai, valamint a kormányzati legitimitás és az adómorál közötti kapcsolat természete. A Boda Zsolt és Sebők Miklós által szerkesztett „A magyar közpolitikai napirend: Elméleti alapok, empirikus eredmények" (MTA TK, 2018) című tanulmánykötetben a kormányzati napirenddel kapcsolatos fejezetek szerzője.

Rontó Renáta (1989) okleveles közigazgatási menedzser. Az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola harmadéves doktorandusza, kutatási területe a magyar parlamenti házszabályok.

Sallay Gergely (1993) a az ELTE TáTK survey statisztika és adatanalitika mesterszakának hallgatója, a Társadalomtudományi Kutatóközpont által vezetett Comparative Agendas Project volt gyakornoka.

Sebők Miklós (1979) közgazdász, politikatudós. A Társadalomtudományi Kutatóközpont tudományos főmunkatársa, a TK Politikatudományi Intézetének igazgatója. Kutatási területei a törvényhozáskutatás és a közpolitikai döntéshozás. A „Hatalom szabályok nélkül – A kormány és a törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején" című monográfia (MTA TK – Új Mandátum, 2014) szerzője, illetve Boda Zsolttal közösen „A magyar közpolitikai napirend: Elméleti alapok, empirikus eredmények" című tanulmánykötet szerkesztője (MTA TK, 2018).

Stumpf István (1957) jogász, politológus, szociológus. Volt alkotmánybíró és kancelláriaminiszter, a Társadalomtudományi Kutatóközpont tudományos főmunkatársa, a Széchenyi István Egyetem és az ELTE egyetemi tanára, az NKE Amerika Tanulmányok Kutatóközpont kutatóprofesszora. Kutatási területei közé tartozik a jogállamiság, az alkotmányos berendezkedés, a hatalommegosztás kérdésköre. „Az Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás" (Gondolat, 2020), a „Reinventing Government: Constitutional Changes in Hungary" (Gondolat, 2017), valamint az „Erős állam – alkotmányos korlátok" (Századvég, 2014) című monográfiák szerzője.

Szabó László (1996). A Nemzeti Közszolgálati Egyetem nemzetközi védelem- és biztonságpolitika szakos hallgatója, a Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetében működő Comparative Agendas Project gyakornoka.

Szabó Zsolt (1979) alkotmányjogász, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának docense, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tudományos főmunkatársa. Kutatási területe az összehasonlító parlamenti jog és a jogalkotástan. Az Országgyűlés korábbi munkatársaként és több külföldi parlament gyakornokaként (Berlin, London, Európai Parlament) gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkezik. A „Parlamenti vizsgálóbizottságok Magyarországon és külföldön" és a „Nyugat-Balkán parlamentjei" című monográfiák szerzője, a Parlamenti Szemle és az International Journal of Parliamentary Studies alapító szerkesztője.

Felhasznált irodalom

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, & Bert Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in western democracies* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press)

Adams, Maurice, & Dirk Heirbaut (eds.). 2015. *The method and culture of comparative law: Essays in honour of Mark Van Hoecke* (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing)

Ágh Attila. 2012. „Demokráciakutatás a politikai és közpolitikai elemzés keresztútján: a demokráciák minősége és teljesítőképessége", *Politikatudományi Szemle*, 21 (2): 55–72.

Aitken, Victoria E. 2013. *An exposition of legislative quality and its relevance for effective development* (Chicago: Loyola University)

Almond, Gabriel A., Russell J. Dalton, Bingham G. Jr. Powell, Kaare Strom. 2006. *Összehasonlító politológia* (Budapest: Osiris Kiadó)

Andrews, Matt. 2008. „The good governance agenda: Beyond indicators without theory", *Oxford development studies*, 36 (4): 379–407.

Arter, David. 2006. „Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures", *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3–4): 245–57.

Austin, John. 1875. *Lectures on Jurisprudence, Or, The Philosophy of Positive Law* (New York: Henry Holt and Company)

Badura, Peter 1996. *Staatsrecht* (München: Beck'sche Verlagsbuchhandlung)

Balázs Ágnes. 2014. „A kétkamarás országgyűlés lehetőségei Magyarországon a hatalommegosztás tekintetében", in Lovrek Száva (szerk.): *A hatalommegosztás intézményrendszere és gyakorlata a rendszerváltástól napjainkig Magyarországon* (Budapest: Magyary Zoltán Szakkollégium) 53–73.

Balázs István. 2016. „A 'jó közigazgatás' illúziója", in Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára* (Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar) 31–43.

Bánáti János, Réti László, Tóth Ádám. 2010. „A jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme", *Ügyvédek Lapja*, 49 (2): 17–23.

Barna Attila. 2010. „Törekvések a politikai bűncselekmények rendezésére Magyarországon a 18. század végén, és az 1795. évi büntetőtörvénykönyv tervezete", *Jog–Állam–Politika*, (2): 73–97.

Barrett, Andrew W. 2005. „Are all presidential legislative successes really victories?: examining the substance of legislation", *White House Studies*, 5 (2): 133–52.

Barrett, Andrew W., & Matthew Eshbaugh-Soha. 2007. „Presidential success on the substance of legislation", *Political Research Quarterly*, 60 (1): 100–12.

Best, Heinrich, & Lars Vogel. 2014. „The sociology of legislators and legislatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press) 57–81.

Bíró-Nagy András, Galgóczi Eszter. 2018. „Brüsszel hatása", *Politikatudományi Szemle*, 27 (3): 35–57.

Black, Julia. 2001. „Decentring regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world", *Current legal problems*, 54 (1): 103–46.

Blondel, Jean. 1970. „Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement 1", *Government and Opposition*, 5 (1): 67–85.

Boda Zsolt. 2013. *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában* (Argumentum: MTA TK PTI)

Boda Zsolt, Sebők Miklós. 2015. „Előszó: A Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása", *Politikatudományi Szemle*, 24 (4): 33–40.

Boda Zsolt, Sebők Miklós (szerk.) 2018. *A magyar közpolitikai napirend: Elméleti alapok, empirikus eredmények* (Budapest: MTA TK Politikatudományi Intézet)

Boda Zsolt, Sebők Miklós. 2019. „The Hungarian Comparative Agendas Project", in Frank R. Baumgartner, Christian Breunig & Emiliano Grossman (eds.): *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data* (Oxford: Oxford University Press) 105–13.

Bolonyai Flóra, Sebők Miklós. 2020. „Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat", in Jakab András, Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások* (Budapest: Osiris Kiadó)

Bottyán Béla. 2015. „Egyes kérdések a minőségi jogalkotás elvéről", Pro Publico Bono (1): 38–54.

Bovens, Mark, Paul T'Hart, & B. Guy Peters (eds.). 2002. *Success and Failure in Public Governance – A Comparative Analysis* (Edward Elgar Publishing)

Boydstun, Amber E., Shaun Bevan, & Herschel F. Thomas III. 2014. „The importance of attention diversity and how to measure it", *Policy Studies Journal*, 42 (2): 173–96.

Böcskei, Balázs, & Csaba Molnár. 2019. „The radical right in government? – Jobbik's pledges in Hungary's legislation (2010–2014)", *East European Politics*, 35 (1): 1–20.

Börzel, Tanja A., & Frank Schimmelfennig. 2017. „Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 24 (2): 278–96.

Bragyova, András. 1995. Az új alkotmány egy koncepciója (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet)

Braithwaite, John. 2008. *Regulatory capitalism: How it works, ideas for making it work better* (Edward Elgar Publishing)

Bräuninger, Thomas, & Marc Debus. 2009. „Legislative agenda-setting in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, 48 (6): 804–39.

Brouard, Sylvain, Olivier Costa, & Thomas König. 2012. *The Europeanization of domestic legislatures: the empirical implications of the Delors' Myth in nine countries* (Springer Science & Business Media)

Carey, John M. 2008. „Legislative Organization", in Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, & Bert A. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions* (Oxford: Oxford University Press) 431–54.

Carr, Cecil T. 2016. *Delegated legislation* (Cambridge University Press)

Carroll, Royce, & Keith Poole. 2014. „Roll call analysis and the study of legislatures" in Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press) 103–24.

Chronowski Nóra. 2008. „A minőségi jogalkotás napos oldala: jogtisztítás", *Közjogi Szemle* 1 (2): 20–25.

Chronowski Nóra, Petrétei József. 2003. „Észrevetelek az 'új' jogalkotási törvény koncepciójához", *JURA*, 9 (2): 5–24.

Cirtautas, Arista Maria, & Frank Schimmelfennig. 2010. „Europeanisation before and after accession: conditionality, legacies and compliance", *Europe-Asia Studies*, 62 (3): 421–41.

Cowles, Maria Green, & Thomas Risse. 2001. „Transforming Europe: Conclusions", in Maria Green Cowles, James Caporaso, & Thomas Risse (eds.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* (Cornel University Press) 217–38.

Cox, Gary W. 2006. „The organization of democratic legislatures", in Barry R. Weingast, Donald Wittman (eds.): *The Oxford handbook of political economy* (Oxford: Oxford University Press) 141–61.

Cox, Gary W., & Mathew D. McCubbins. 2007. *Legislative leviathan: Party government in the House* (Cambridge University Press)

Crabbe, VCRAC. 2012. *Understanding Statutes* (Routledge)

Croley, Steven P. 1998. „Theories of regulation: Incorporating the administrative process", *Columbia Law Review*, 98 (1): 1–168.

Cross, James P, & Henrik Hermansson. 2017. „Legislative amendments and informal politics in the European Union: A text reuse approach", *European Union Politics*, 18 (4): 581–602.

Czibik Ágnes, Fazekas Mihály, Fóra Gyula, Tóth Bence, Tóth István János. 2014. A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_riport_140214_1410.pdf

Cserny Ákos. 2011. *A miniszteri felelősség* (Budapest: Wolters Kluwer Kft)

Csink Lóránt. 2011. „Mérföldkő a jogalkotásban", *Pázmány Law Working Papers*, 2011/22.

David, René (ed.). 1975. „International Encyclopedia of Comparative Law: Volume II. The legal systems of the world: Their comparison and unification" (Leiden: Martinus Nijhoff Brill; Tübingen: J.C.B. Mohr, Paul Siebeck)

DeSoto, Randy. 2015. „Canada Becomes First Country To Require For Every New Regulation, One Of Equal Burden Being Removed", *Western Journalism*.

Devins, Neal. 2015. „The Constitutional Politics of Congress", in Mark Tushnet, Mark. A. Graber & Sanford Leninson (eds.): *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution* (New York: Oxford University Press)

Domokos Dániel. 2017. „Recenzió Urlich Karpen és Helen Xanthaki: Legislation in Europe című művéről", *Parlamenti Szemle*, (1): 185–88.

Drabble, Sam. 2011. *Ministerial effectiveness: Literature review* (London: Institute for Government)

Drinóczi Tímea. 2010. *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG-ORAC)

Drinóczi, Tímea. 2010b. „Quality drafting – the case of Hungary", *Legisprudence*, 4 (2): 157–70.

Drinóczi Tímea. 2013. „A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata", *JURA*, (1): 7–22.

Drinóczi Tímea, Petrétei József. 2004. *Jogalkotástan* (Pécs: Dialóg Campus)

Dukán Ildikó. 2016. *Házszabályi rendelkezések (Bővített kiadás)* (Budapest: Országgyűlés Hivatala)

Dunlop, Claire A, & Claudio M Radaelli. 2016. *Handbook of regulatory impact assessment* (Edward Elgar Publishing)

Dutta, Nikhil K. 2015. „Tradeoffs in Accountability: Conditionality Processes in the European Union and Millenium Challenge Corporation", in Sally Engle Merry, Kevin E. Davis & Benedict Kingsbury (eds.): *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption and Rule of Law* (New York: Cambridge University Press) 156–96.

Dworkin, Ronald. 1984. „Rights as Trumps", in Jeremy Waldron (ed.): *Theories of Rights* (Oxford: Oxford University Press) 153–67.

Egedy Gergely. 2009. „A kormányzás parancsa", *Polgári Szemle*, 5 (3): 46–54.

Eng, Svein. 2002. „Legislative Inflation and the Quality of Law", in Luc Wintgens (ed.): *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation* (Hart Publishing)

Epstein, David, & Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers* (Cambridge University Press)

Erdős Csaba. 2016. *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről* (Budapest: Gondolat Kiadó)

Erdős Csaba. 2017. „Adalékok a parlament költségvetési–pénzügyi autonómiájához, státusához", in Smuk Péter (szerk.): *Demokrácia – Piacgazdaság – hatalommegosztás* (Budapest: Gondolat Kiadó) 75–105.

Erdős Csaba. 2018. „Az Országgyűlés a hatalommegosztás rendszerében, a parlament döntési autonómiája", in Módos Mátyás (szerk.): *A házszabályon túl. Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről* (Budapest: Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága) 58–66.

Erdős Csaba. 2019. „Parlamenti képviselő", in Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.

Erdős Csaba, Téglási András. 2018. „Az Országgyűlés", in Téglási András (szerk.): *Az állam szervezete* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó) 77–108.

Erkkilä, Tero, & Ossi Piironen. 2014. „(De)politicizing good governance: the World Bank Institute, the OECD and the politics of governance indicators", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 27 (4): 344–60.

European Comission. 2017. Better Regulation Guidelines, https://www.emcdda.europa.eu/system/files/attachments/7906/better-regulation-guidelines.pdf

European Comission. 2017. Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) and the 10 Priorities of the Commission, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016SC0400

Ferejohn, John, & Pasquale Pasquino. 2004. „The law of the exception: A typology of emergency powers", *International Journal of Constitutional Law*, 2 (2): 210–39.

Ferrari, Silvia, & Francisco Cribari-Neto. 2004. „Beta regression for modelling rates and proportions", *Journal of applied statistics*, 31 (7): 799–815.

Fleck Zoltán, Gajduschek György. 2015. „Empirikus kutatás a jogban", in Jakab András, Menyhárd Attila (szerk.): *A jog tudománya: Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal* (Budapest: HVG-ORAC) 101–31.

Florijin, Nico A. 2008. „Quality of legislation: A law and development project", in Julia Arnscheidt, Benjamin van Rooij & Jan Michiel Otto (eds.): *Lawmaking for Development* (Leiden: Leiden University Press) 75–89.

Frivaldszky János 2013. „Jó kormányzás a neokonzervatív/neoliberális korszak után: a közjóra irányuló szubszidiáriusrelacionális kormányzás felé", *Iustum Aequum Salutare*, IX (2): 21–82.

Fukuyama, Francis. 2010. „Transitions to the Rule of Law", *Journal of Democracy*, 21 (1): 31–44.

Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy* (New York: Farrar, Straus and Giroux)

Fuller, Lon L. 1978. *The morality of law* (Rev. ed.) (New Haven: Yale University Press)

G. Fodor Gábor, Stumpf István. 2007. „A 'jó kormányzás' két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei", *Nemzeti Érdek*, 1 (3): 76–95.

G. Fodor Gábor, Stumpf István. 2008. „Neoweberi állam és jó kormányzás", *Nemzeti Érdek*, 2 (7): 5–26.

Gajduschek György. 2008. *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*. (Budapest: KSZK-MKI)

Gajduschek György. 2009. „Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban", *Politikatudományi Szemle*, 18 (2): 58–81.

Gajduschek György. 2010. „A 'Run like a business'-jelszó ideológiakritikája", *Politikatudományi Szemle*, 19 (1): 125–48.

Gajduschek György. 2012. „A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről", *Politikatudományi Szemle*, 21 (4): 29–49.

Gajduschek György. 2014. „Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény?", *Politikatudományi Szemle*, 23 (3): 97–116.

Gajduschek György. 2016. „Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya", in Jakab András, Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI) 796–822.

Gajduschek, György, & György Hajnal. 2003. *Civil Service training assistance projects in the former communist countries: An assessment* (Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute)

Gajduschek György, Hajnal György. 2010. *A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata* (Budapest: HVG-ORAC)

Gárdos-Orosz Fruzsina, Szente Zoltán. 2014a. *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

Gárdos-Orosz Fruzsina, Szente Zoltán. 2014b. „A Jó Állam jogállami követelményei", in Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.): *A jó állam mérhetősége* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem) 267–90.

Gava, Roy, Julien M. Jaquet, & Pascal Sciarini. 2020. „Legislating or rubber-stamping? Assessing parliament's influence on law-making with text reuse", *European Journal of Political Reserach*, https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475–6765.12395

Gerencsér Balázs Szabolcs. 2014. „A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról', *Iustum Aequum Salutare*, 10 (4): 41–50.

Goetz, Klaus. 2002. „Four worlds of Europeanisation", Paper presented at ECPR Joint Sessions, Workshop 19, Turin, 22–27 March.

Gomes, Jose, Leon Barbarosa, & Dalson Figueiredo. 2011. „Institutional Environment and Judicial Review: Measuring Legislative Quality in Brazil", *Social Science Research Network Papers*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1878144

Grabosky, Peter. 2013. „Beyond Responsive Regulation: The expanding role of non-state actors in the regulatory process", *Regulation & Governance*, 7 (1): 114–23.

Gyulai Attila. 2015. „Az Országgyűlés", in Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer negyedszázad után* (Budapest: Osiris Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet) 135–58.

Gyűrű Attila Zsolt. 2012. „A jogszabályok és a stratégiai tervek környezeti hatásvizsgálatának gyakorlata", *Pro Futuro*, 2 (2): 85–102.

Habermas, Jürgen. 1993. *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban* (Budapest: Századvég–Gondolat)

Hagberg, Aric, Pieter Swart, & Daniel S. Chult. 2008. Exploring network structure, dynamics, and function using NetworkX, http://conference.scipy.org/proceedings/SciPy2008/SciPy2008_proceedings.pdf

Hajnal, György, & Zsolt Boda. 2019. „'Though this be madness, yet there is method in it': The anatomy of illiberal transformation of government bureaucracy. The case of Hungary", *Democratic backsliding and public administration*, Workshop, Florence, 31 January – 1 February, https://apps.eui.eu/EUI_API/EVENTSV2/Attachments/Index?id=13820

Hajnal, György, & Gábor Pál. 2013. „Some reflections on the Hungarian discourse on (Good) Governance", *Iustum Aequum Salutare*, 9 (2): 95–106.

Helms, Ludger. 2008. „Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives", *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1–2): 6–19.

Holzinger, Katharina, & Susanne K. Schmidt. 2015. „From the Positive to the Regulatory State: A Transformation in the Machinery of Governance?", in Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah

D. Levy & John D. Stephens (eds.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (Oxford: Oxford University Press) 499–515.

Horváth Bertold. 2016a. A jogalkotás önmagában nem megoldás – Interjú Papp Imrével, https://arsboni.hu/interjupappimre/

Howard, Gregory J. 1999. „Garbage Laws and Symbolic Policy: Governmental Responses to the Problem of Waste in the United States", *Criminal Justice Policy Review*, 10 (2): 257–90.

Howlett, Michael, & M. Ramesh. 2003. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Oxford University Press)

Huber, John D., & Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy* (Cambridge University Press)

Ilonszki, Gabriella, & Krisztina Jáger. 2013. „Changing government advantages – challenging a dominant executive", in Bjørn Erik Rasch, George Tsebelis (eds.): *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting* (London, New York: Routledge) 95–111.

Inoguchi, Takashi. 2008. „Parliamentary Opposition under (Post-) One-Party Rule: Japan", *Journal of Legislative Studies*, 14 (2): 113–32.

Jakab András. 2015. „A jogállamiság mérése indexek segítségével", *Pázmány Law Working Papers* (12), http://plwp.eu/docs/wp/2015/2015–12_Jakab.pdf

Jakab András, Lőrincz Viktor. 2016. „A jogrendszerek mérése indexek segítségével", in Jakab András, Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont: Budapest) 869–894.

Jakab András, Szilágyi Emese. 2016. „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben", in Jakab András, Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont: Budapest) 243–321.

Jann, Werner, & Wegrich Kai. 2007. „Theories of the Policy Cycle", in Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (Boca Raton: CRC, Taylor & Francis) 43–62.

Jany János. 2016. *Jogi kultúrák Ázsiában: Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*, (Budapest: Typotex Kiadó)

Jenei György. 2016. „Max Weber bürokráciaelmélete és a neoweberiánus szintézis", *Pro Publico Bono*, (3): 42–55.

Jennings, Will, Shaun Bevan, Arco Timmermans, Gerard Breeman, Sylvain Brouard, Laura Chaqués-Bonafont, Christoffer Green-Pedersen, Peter John, Peter B. Mortensen, & Anna M. Palau. 2011. „Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas", *Comparative Political Studies*, 44 (8): 1001–30.

Jones, Bryan D., & Frank R. Baumgartner. 2005. *The politics of attention: How government prioritizes problems* (Chicago: University of Chicago Press)

Jugovits Károly. 2016. „A jogalkotás tartalmi megalapozottsága a jogi oktatás tükrében", *Pro Publico Bono*, (1): 36–49.

Kádár, Krisztián, György Hajnal, & Éva Kovács. 2018. Public administration characteristics and performance in EU28 Hungary, https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/ae181e42–9601–11e8–8bc1–01aa75ed71a1/language-en

Kaiser Tamás. 2014. *Hatékony közszolgálat és jó közigazgatás: nemzetközi és európai dimenziók* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

Kaiser Tamás, Bozsó Gábor. 2016. „Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai", in Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó) 11–37.

Kam, Christopher. 2014. „Party Discipline", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press) 399–417.

Kampis György. 1995. *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat* (Budapest: Unió Kiadó)

Karpen, Ulrich. 2012. „Comparative law: Perspectives of legislation", *Legisprudence*, 6 (2): 149–89.

Karsai Dániel. 2013. „Rekviem a közjogi érvénytelenségért", *Fundamentum*, (1): 84–89.

Katona Klára, Szalai Ákos (szerk.) 2013. *Hatékony-e a magyar jog?* (Budapest: Pázmány Press)

Kirkland, Justin H. 2010. The Relational Determinants of Legislative Outcomes: Strong and Weak Ties Between Legislators, https://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=pnconfs_2010

Kirkland, Justin H. 2012. „'Multimember Districts' Effect on Collaboration between US State Legislators", *Legislative Studies Quarterly*, 37 (3): 329–53.

Kis Norbert. 2016. „Biztonság, bizalom és a jó kormányzás", in Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam mérhetősége II.* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó) 37–50.

Kopecký, Petr. 2004. „Power to the executive! The changing executive–legislative relations in eastern Europe", *The Journal of Legislative Studies*, 10 (2–3): 142–53.

Kopecký, Petr, & Maria Spirova. 2008. „Parliamentary opposition in post-communist democracies: Power of the powerless", *The Journal of Legislative Studies*, 14 (1–2): 133–59.

Kovács Ágens. 2015. „A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján?", in Gárdos-Orosz Fruzsina, Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC – MTA TK) 213–59.

Körösényi András. 2006. „Mozgékony patthelyzet. Reform és változatlanság között: a politikai és alkotmányos alapszerkezet változásai 1990–2005", *Politikatudományi Szemle*, 15 (1): 29–67.

Körösényi András (szerk.) 2015. A magyar politikai rendszer – negyedévszázad után (Budapest: Osiris Kiadó)

Krehbiel, Keith. 2004. „Legislative Organization", *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 113–28.

Krehbiel, Keith. 2006. „Pivots", in Barry R. Weingast, Donald Wittman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford: Oxford University Press) 223–40.

Kreppel, Amie. 2014. „Typologies and Classifications", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press) 82–101.

Krutz, Glen S., & Justin Lebeau. 2006. „Recurring bills and the legislative process in the US congress", *The Journal of Legislative Studies*, 12 (1): 98–109.

Kubik Bálint György. 2016. „Osztályozás: felügyelt tanulási módszerek", in Sebők Miklós (szerk.): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászata politikatudományban* (Budapest: L'Harmattan) 105–22.

Kukorelli István. 2006. „Frakciók a magyar parlamenti jogban (szabályozási helyzetkép)", in Kukorelli István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég) 177–99.

Kukorelli István. 2010a. „Az első szabadon választott parlament négy éve 1990–1994", in Kukorelli István, Smuk Péter (szerk.): *A magyar Országgyűlés 1990–2010* (Budapest: Országgyűlés Hivatala) 11–28.

Kukorelli István. 2010b. „A kétharmados parlament 1994–1998", in Kukorelli István, Smuk Péter (szerk.): *A magyar Országgyűlés 1990–2010* (Budapest: Országgyűlés Hivatala) 29–46.

Kukorelli István. 2019. *Kell-e nekünk népszavazás?* (Budapest: Antológia Kiadó)

Ladrech, Robert. 1994. „Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 32 (1): 69–88.

Lam, Bourree. 2017. „Trump's 'Two-for-One' Regulation Executive Order", *The Atlantic*, January 30., https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/01/trumps-regulation-eo/515007/

Laver, Michael. 2006. „Legislatures and Parliaments in Comparative Context", in Barry R. Weingast, Donald Wittman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford: Oxford University Press) 121–40.

Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (Yale University Press)

Lindblom, Charles E. 1959. „The science of 'muddling through'", *Public Administration Review* 19 (2): 79–88.

Lobel, Orly. 2004. „New Governance As Regulatory Governance", in Jacint Jordana & David Levi-Faur (eds.): *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing) 65–82.

M. Balázs Ágnes. 2018a. „A kisebbségek szervezetei döntéshozatalba való bevonásának modelljei a nemzetiségi szószólói és a nemzetiségi képviselői intézmény tükrében", *Jogelméleti Szemle*, (3): 79–90.

M. Balázs Ágnes. 2018b. „A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban", *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 6. https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu//document/uni-nke-hu/WP_2018_6_M.Bal%C3%A1zs_%C3%81gnes.pdf

M. S. Concord. 2011. *A vasárnapi nyitvatartás lakossági megítélése* (Kutatási jelentés)

Majone, Giandomenico. 1994. „The rise of the regulatory state in Europe", *West European Politics*, 17 (3): 77–101.

Majone, Giandomenico. 1997. „From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2): 139–67.

Manko, Rafal. 2012. „Quality of Legislation Following a Transition from Really Existing Socialism to Capitalism: a Case Study of General Clauses in Polish Private Law", in *The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space*, International Scientific Conference, 4-5 October (University of Latvia Press) 540-61. https://www.apgads.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/Jur-konf_2012_Qualit-Legal-Acts.pdf

Martin, Lanny W., & Georg Vanberg. 2004. „Policing the bargain: Coalition government and parliamentary scrutiny", *American Journal of Political Science*, 48 (1): 13–27.

Martin, Lanny W., & Georg Vanberg. 2005. „Coalition policymaking and legislative review", *American Political Science Review*, 99 (1): 93–106.

Martin, Lanny W., & Georg Vanberg. 2014a. „Legislative institutions and coalition government", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press)

Martin, Lanny W., & Georg Vanberg. 2014b. „Parties and policymaking in multiparty governments: the legislative median, ministerial autonomy, and the coalition compromise", *American Journal of Political Science*, 58 (4): 979–96.

Martin, Shane, & Olivier Rozenberg (eds.) 2014. *The Roles and Function of Parliamentary Questions* (Routledge)

Martin, Shane, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.) 2014. *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press)

Mattson, Ingvar. 1995. „Private Member Initiatives and Amendments", in Herbert Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Mannheim: Mannheim Centre for Social Research) 448–87.

Mattson, Ingvar, & Kaare Strøm. 1995. „Parliamentary Committees", in Herbert Döring (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Mannheim: Mannheim Centre for Social Research) 249–307.

Mátyás Ferenc. 2013a. „A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás", *Kodifikáció*, (1): 78–90.

Mátyás Ferenc. 2013b. „Játék hatályok nélkül", *Kodifikáció*, (1): 61–68.

McGarity, Thomas O. 1992. „Some Thoughts on 'Deossifying' the Rulemaking Process, *Duke Law Journal*, 41: 1385–1462.

Mezey, Michael. 1990. „Classifying Legislatures", in Philip Norton (ed.): *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press) 149–76.

Molnár Csaba. 2018. „Törvények", in Boda Zsolt, Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend – Elméleti alapok, empirikus eredmények* (Budapest: MTA TK PTI) 123–42.

Moran, Michael, Martin Rein, & Robert E. Goodin (eds.). 2008. *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press)

Mortensen, Peter Bjerre, & Christoffer Green-Pedersen. 2014. „Institutional effects of changes in political attention: explaining organizational changes in the top bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (1): 165–89.

Mortensen, Peter Bjerre, Christoffer Green-Pedersen, Gerard Breeman, Laura Chaqués-Bonafont, Will Jennings, Peter John, Anna M Palau, & Arco Timmermans. 2011. „Comparing government agendas: Executive speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark", *Comparative Political Studies*, 44 (8): 973–1000.

Mousmouti, Maria. 2012. „Operationalising Quality of Legislation Through the Effectiveness Test", *Legisprudence*, 6 (2): 191–205.

Mousmouti, Maria. 2014. „Effectiveness as an Aspect of Quality of EU Legislation: is it feasible?", *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (3): 309–27.

Mousmouti, Maria. 2019. *Designing Effective Legislation* (Edward Elgar Publishing)

Müller György. 2011. *Magyar kormányzati viszonyok* (Pécs: Dialóg Campus Kiadó)

Müller, Wolfgang C., & Ulrich Sieberer. 2014. „Procedure and Rules in Legsilatures", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press) 311–31.

Nanda, Ved P. 2006. „The 'Good Governance' Concept Revisited", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603 (1): 269–83.

Nash, Marian L. 1998. „Contemporary Practice of the United States Relating to International Law", *The American Journal of International Law*, 92 (3): 13–33.

NKE. 2019. *Közigazgatási alapvizsga* (Hetedik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás) (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

Norton, Philip. 2001. „Playing by the Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure", *Journal of Legislative Studies*, 7 (3): 13–33.

Novák Barnabás. 2019. *A terminológiai munkafolyamat a minőségi jogalkotásban Magyar–olasz összehasonlító vizsgálat az alkotmányjogi terminológia területén* (Doktori értekezés) (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola)

OECD-Puma. 1999. *A szabályozás hatásvizsgálata* (Budapest: MeH – IM)

OECD-Sigma. 1997a. „Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", *SIGMA Paper*, 6, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe_5kml618wrlg7-en

OECD-Sigma. 1997b. „Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", *SIGMA Paper*, 15, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/checklist-on-law-drafting-and-regulatory-management-in-central-and-eastern-europe_5kml6g2zl0bw-en

OECD. 2006. *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation* (DAC Guidelines and Reference Series), https://www.oecd.org/environment/environment-development/37353858.pdf

OECD. 2019. „Methodology for Measuring the Principles of Public Administration Policy Development and Coordination" (Párizs: OECD)

Orbán Balázs András. 2014. „Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről", *Pro Publico Bono*, (4): 59–99.

Orbán Krisztián, Kovácsy Zsombor. 2005. *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs: Dialóg Campus)

Országgyűlés Hivatala. 2018. Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018. ciklus, https://www.parlament.hu/documents/10181/56582/%C3%96sszehasonl%C3-%ADt%C3%B3+adatok+a+2014–18%2C+2010–14%2C+2006–10.+ciklusr%C3%B3l/532418f3–5a26–464c-64d5–160c9b560070

Ospina, Raydonal, & Silvia L. P. Ferrari. 2012. „A general class of zero-or-one inflated beta regression models", *Computational Statistics & Data Analysis*, 56 (6): 1609–23.

Örücü, Esin, & David Nelken (eds.). 2007. *Comparative law: A handbook* (Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing)

Pálné Kovács Ilona. 2014. *Jó kormányzás és decentralizáció* (Magyar Tudományos Akadémia) https://core.ac.uk/download/pdf/50569434.pdf

Papp Imre. 2013. „A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye", *Kodifikáció*, (1): 5–60.

Papp Imre. 2015a. „Sarkalatos átalakulások: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása", *MTA Law Working Papers*, 11, https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_papp11.pdf

Papp Zsófia. 2015. „Helyi témájú írásbeli kérdések a Magyar Parlamentben. A választási rendszerhez köthető karrierváltozók szerepe a helyi ügyek képviseletében", *Politikatudományi Szemle*, 24 (1): 7–28.

Papp Zsófia. 2016. „Shadowing the elected: mixed-member incentives to locally oriented parliamentary questioning", *The Journal of Legislative Studies*, 22 (2): 216–36.

Pesti Sándor. 2000a. „A kormányzati döntéshozatal", *Századvég*, (18): 69–116.

Pesti Sándor. 2000b. „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon", *Jogelméleti Szemle*, (4), http://jesz.ajk.elte.hu/pesti4.html

Pesti Sándor. 2002. *Az újkori magyar parlament* (Budapest: Osiris Kiadó)

Pesti Sándor. 2004. „Mérhető-e a kormányzati teljesítmény", *Politikatudományi Szemle*, 13 (1–2): 233–53.

Pesti, Sándor, Farkas Anikó, Franczel Richárd. 2015. „A kormány működési és szervezeti rendje", in Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris Kiadó)

Pintér Péter, Szabó Zsolt. 2014. „Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor?", *Közjogi Szemle*, 7 (4): 37–43.

Pistor, Katharin, Antara Haldar, & Amrit Amirapu. 2010. „Social Norms, Rule of Law, and Gender Reality: An Essay on the Limits of the Dominant Rule of Law Paradigm", in James J. Heckman, Robert L. Nelson & Lee Cabatingan (eds.): *Global Perspectives on the Rule of Law* (New York: Routledge)

Pokol Béla. 2003. *Bírói hatalom* (Budapest: Századvég)

Pokornyi Zsanett. 2018. „Szakpolitikák változásai a miniszterelnöki beszédekben és a jogalkotásban", *Parlamenti Szemle*, 3 (1): 40–61.

Pollitt, Christopher, & Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform, a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford: Oxford University Press)

Polsby, Nelson W. 1990. „Legislatures", in Philip Norton (ed.): *Legislatures* (Oxford: Oxford University Press) 128–48.

Pound, Roscoe. 2017. *Social control through law* (Abingdon: Routledge)

Powell, G. Bingham Jr., Russel J. Dalton, & Kaare Strøm. 2015. *Comparative Politics Today. A World View* (London: Pearson)

Radaelli, Claudio M. 2003. „The Europeanization of Public Policy", in Claudio M. Radaelli & Kevin Featherstone (eds.): *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press)

Radaelli, Claudio M., & Fabrizio de Francesco. 2011. *Regulatory quality in* Europe: Concepts, measures and policy processes (Manchester: Manchester University Press)

Raunio, Tapio. 2014. „Legislatures and Foreign Policy", in Shane Martin, Thomas Saalfeld, & Kaare W. Strøm (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (New York: Oxford University Press) 544–67.

Rhodes, Rod AW. 1994. „The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain", *The Political Quarterly*, 65 (2): 138–51.

Rigby, Robert A., & Mikis D. Stasinopoulos. 2010. *A flexible regression approach using GAMLSS in R.* (Lancaster: University of Lancaster)

Rixer Ádám. 2012. „Az újabb jogalkotás jellegzetességei", *Kodifikáció*, (1): 37–54.

Rotberg, Robert I. 2014. „Good Governance means performance and results", *Governance*, 27 (3): 511–18.

Rothstein, Bo, & Jan Teorell. 2008. „What is quality of government? A theory of impratial govenrment institutions", *Governance*, 21 (2): 165–90.

Russell, Meg, & Philip Cowley. 2016. „The Policy Power of the Westminster Parliament: The 'Parliamentary State' and the Empirical Evidence", *Governance*, 29 (1): 121–37.

Sabatier, Paul, & Christopher M. Weible (eds.). 2014. *Theories of the Policy Process* (Boulder, CO: Westview Press)

Sajó András. 1979. *Jog és szociológia: Válogatott tanulmányok* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó)

Sajó András. 1983. Kritikai értekezés a jogtudományról (Budapest: Akadémiai Kiadó)

Salamon László. 2019. „Válságban van-e a parlamentarizmus", *Parlamenti Szemle*, (2): 149–52.

Samuel, Geoffrey. 2009. „Interdisciplinarity and the Authority Paradigm: Should law be taken seriously by scientists and social scientists", *Journal of Law and Society*, 36 (4): 431–89.

Sári János. 2007. „A jogszabályok érvényessége", in Dezső Márta, Fürész Klára, Kukorelli István, Papp Imre, Sári János, Somody Bernadette, Szegvári Péter, Takács Imre (szerk.): *Alkotmánytan* (Budapest: Osiris Kiadó)

Sárközy Tamás. 1996. *A hatékonyabb kormányzásért – avagy egy technokrata reménytelen bozótharca az államapparátussal és a politikával szemben* (Budapest: Magvető Könyvkiadó)

Sárközy Tamás. 2012. *Magyarország kormányzása, 1978–2012: A szoft diktatúra kormányzásától az újkapitalista konfliktusos demokrácia kormányzásán át a fülkeforradalom vezérdemokráciájának kormányzásáig* (Budapest: Park Könyvkiadó)

Sárközy Tamás. 2019. *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unioban: Politikailag igen sikeres túlhajtott plebejus kormányzás. A harmadik Orbán-kormány, 2014–2018* (Budapest: Park Kiadó)

Schmidt, Vivien A. 2013. „Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'", *Political Studies*, 61 (1): 2–22.

Schout, Adriaan, & Christian Schwieter. 2018. *Two decades of Better Regulation in the EU Commission: Towards Evidence-based Policymaking?* (Clingendael: Netherlands Institute of International Relations)

Scott, Colin. 2000. „Accountability in the regulatory state", *Journal of Law and Society*, 27 (1): 38–60.

Scully, Roger. 2001. „Dealing with big brother: Relations with the first chamber", *Journal of Legislative Studies*, 7 (1): 93–104.

Sebők Miklós. 2012. „Válság táplálta delegálás Magyarországon a pénzügy-politikai jogalkotásban (2006–2010)", in Körösényi András, Boda Zsolt (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában* (Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum Könyvkiadó)

Sebők Miklós. 2013. „A jó (kormányzat) ötven árnyalata", *Politikatudományi Szemle*, 22 (2): 143–49.

Sebők Miklós. 2014. *Hatalom szabályok nélkül – Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején* (Budapest: MTA TK PTI)

Sebők Miklós. 2015. „A képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje", *Politikatudományi Szemle*, 24 (2): 7–26.

Sebők Miklós. 2016. *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban* (Budapest: L'Harmattan Kiadó)

Sebők Miklós, Kubik Bálint, Molnár Csaba. 2017. „A törvények formális minősége: empirikus vázlat", in Boda Zsolt, Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák* (Budapest: MTA TK PTI – Napvilág Kiadó) 285–310.

Sedelmeier, Ulrich. 2008. „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe", *Journal of European Public Policy*, 15 (6): 806–25.

Shugart, Matthew Soberg. 2006. „Comparative executive-legislative relations", in Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, & Bert A. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions* (Oxford: Oxford University Press) 344–65.

Shugart, Matthew Søberg, & John M. Carey. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* (Cambridge University Press)

Shugart, Matthew Soberg, & Scott Mainwaring. 1997. „Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", in Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart (eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge University Press) 12–54.

Siems, Mathias, & Daithi Mac Sithigh. 2012. „Mapping Legal Research", *Cambridge Law Journal*, 71 (3): 651–76.

Silge, Julia, & David Robinson. 2017. *Text mining with R: A tidy approach* (O'Reilly Media, Inc.)

Simon, Herbert A. 1991. „Bounded rationality and organizational learning", *Organization Science*, 2 (1): 5–27.

Smuk Péter. 2010. „A magyar parlament fejlődésének tendenciái 1990–2010", in Kukorelli István, Smuk Péter (szerk.): *A magyar Országgyűlés 1990–2010* (Budapest: Országgyűlés Hivatala) 103–28.

Smuk Péter. 2012. „A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről", *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1 (2): 5–27.

Smuk Péter. 2014. „Az Országgyűlés", in uő. (szerk.): *Alkotmányjog II: Államszervezet* (Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft.) 19–53.

Smuk Péter. 2016. „Az Országgyűlés", in Jakab András, Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI) 617–39.

Smuk Péter. 2018. „Parlament", in Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.

Smuk Péter, Erdős Csaba. 2018. „A parlamentarizmus elméleti alapjai", in Dukán Ildikó, Varga Aida (szerk.): *Parlamenti jog: Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények* (Budapest: Országgyűlés Hivatala) 19–32.

Soltész Miklós (összeáll.) 2012. *Bibliográfia az államról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről, az Alkotmányról és a választási rendszerekről* (Budapest)

Sólyom László. 2001. *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris Kiadó)

Somogyvári István. 1992. „Az Országgyűlés Házszabálya", in Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja) 132–40.

Staroňová, Katarina. 2010. „Regulatory impact assessment: Formal institutionalization and practice", *Journal of Public Policy*, 30 (1) 117–36.

Staroňová, Katarina, Gajduschek György. 2016. „Public administration education in CEE countries: Institutionalization of a discipline", *Policy and Society*, 35 (4): 351–70.

Steenbergen, Marco R., André Bächtiger, Markus Spörndli, & Jürg Steiner. 2003. „Measuring political deliberation: A discourse quality index", *Comparative European Politics*, 1 (1): 21–48.

Stumpf István. 2009. „Az állam újrafelfedezése és a neoweberiánus állam", in Virág György (szerk.): *OKRI Szemle: Megjelent az OKRI fennállásának 50. évfordulója alkalmából* (Budapest: Országos Kriminológiai Intézet) 110–24.

Stumpf István. 2014. *Erős állam-alkotmányos korlátok* (Budapest: Századvég Politikai Iskola Alapítvány)

Stumpf István. 2017. „12/2013.(IV.24.) AB határozat", in Stumpf István (szerk.): *Különvéleményen a jogállamért. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményei* (Budapest: Gondolat Kiadó) 63–69.

Stumpf István. 2019. „Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai 2010-től", *Parlamenti Szemle*, (1): 5–31.

Szabó Miklós. 1999. *A jogdogmatika előkérdéseiről* (Miskolc: Bíbor Kiadó)

Szabó Zsolt. 2014. „A parlamenti jog változásai", *MTA Law Working Papers*, 25, https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-parlamenti-jog-valtozasai

Szabó Zsolt. 2017. „Hozzáadott érték benyújtás és elfogadás között: viták és módosító javaslatok az Országgyűlésben 2006–2016 között", *Parlamenti Szemle*, (2): 27–48.

Szente Zoltán. 2010. *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz Kiadó)

Szente Zoltán. 2015. „Jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről. Jog és politika határán", in Szente Zoltán, Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-Orac)

Szente Zoltán. 2016. „Az Alaptörvény (2012–2015)", in Jakab András, Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI) 213–42.

Szente Zoltán. 2018. „Az országgyűlési képviselők jogállása, frakciók vs. szabad mandátum", in Módos Mátyás (szerk.): *Házszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről* (Budapest: Országgyűlés Hivatala) 32–45.

Szente Zoltán. 2020. „A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái", *MTA Law Working Papers*, 9, https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai

Szentgáli-Tóth Boldizsár. 2013. „A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben", *De Iurisprudentia et Iure Publico*, VII (2): 1–24.

Szilágyi Péter. 2011. „Peter Noll és a modern törvényhozástudomány kialakulása", in Gerencsér Balázs Szabolcs, Takács Péter (szerk.): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest: Szent István Társulat) 137–53.

Szűcs Norbert. 2007. „A hatásvizsgálat érvényesülése a jogalkotásban", *Magyar Jog*, 54 (10): 608–10.

Tamás András. 2013. *Legistica. A jogalkotástan vázlata*. Hetedik, átdolgozott kiadás. (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem)

Timmermans, Christiaan. 1997. „How Can One Improve the Quality of Community Legislation?", *Common Market Law Review*, 34 (5): 1229–57.

Tóth J. Zoltán. 2019. *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek* (Budapest: Dialóg Campus Kiadó)

Tóth Károly. 2016. „A 'kétharmados' törvények", in Kukorelli István, Tóth Károly (szerk.): *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai* (Budapest: Antológia Kiadó) 187–258.

Trócsányi László. 2000. „A parlamenti jog természete és forrásai", in Antal Ádám, Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus)

Trócsányi László, Schanda Balázs. 2014. *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei* (Budapest: HVG-Orac)

Trubek, David M., & Alvaro Santos. 2006. „The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice", in David M. Trubek and Alvaro Santos (eds.): *The New Law and Economic Development* (Cambridge University Press) 1–18.

Tsebelis, George. 2009. „Agenda Setting and Executive Dominance in Politics", in Steffen Ganghof, Christoph Hönnige, Christian Stecker (eds.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring* (VS Verlag für Sozialwissenschaften) 13–24.

Tsebelis, George. 2011. „Veto player theory and policy change: An introduction", in Thomas König, Goerge Tsebelis, Marc Debus (eds.): *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies* (Springer) 3–18.

Tullock, Gordon. 2013. *Economics of Income Redistribution* (Springer Science & Business Media)

Turbucz Dávid. 2007. „A politikai rendszer jellege a Horthy-korszak első tíz évében", *Múltunk – Politikatörténeti Folyóirat*, 52 (4): 228–54.

Vadál Ildikó. 2011. *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai* (Budapest: Wolters Kluwer Kft.)

van Aeken, Koen. 2011. „From vision to reality: Ex post evaluation of legislation", *Legisprudence*, 5 (1): 41–68.

van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert, & John Halligan. 2014. „Performance? Management? Measurement?…yes, but how?", *Australian Journal of Public Administration*, 73: 138–44.

van Engers, Tom M., & Margherita R. Boekenoogen. 2004. „Improving Legal Quality – A Knowledge Engineering Approach", *International Review of Law Computers*, 18 (1): 81–96.

Vanterpool, Vareen. 2007. „A Critical Look at Achieving Quality in Legislation", *European Journal of Law Reform*, 9: 167–204.

Varga Csaba. 1998. *Jogállami átmenetünk. Paradoxonok, dilemmák, feloldatlan kérdések* (A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Karának könyvei, 5) (Budapest: Akaprint)

Varju Márton 2016. „A magyar jogrendszer és az Európai Unió joga: tíz év tapasztalatai", in Jakab András & Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota (Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont) 142–172

Varsányi Benedek. 2014. „A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása", *MTA Law Working Papers*, 55, https://jog.tk.mta.hu/mtalwp-/a-regi-es-az-uj-jogalkotasi-torveny-osszehasonlitasa

Vass László. 2005. „Public Administration under Coalition Government: Some Lessons of the Hungarian Case", in László Vass, Tony Verheijen & B. Guy Peters (eds.): *Coalitions of the Unwilling:Politicians and Civil Servants in Coalition Governments* (Budapest: Open Society Institute) 53–75.

Verebélyi Imre. 2001. „Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra", *Magyar Közigazgatás*, 51 (8): 455–69.

Vick, Douglas W. 2004. „Interdisciplinarity and the Discipline of Law", *Journal of Law and Society*, 31 (2): 163–93.

Vincze Attila. 2013. „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja", *JeMa*, (3): 3–12.

Voermans, Wim. 2009. „Concern About the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards?", *Erasmus Law Review*, 2 (1): 59–95.

Voermans, Wim. 2017. „Legislation and regulation", in Karpen Ulrich & Helen Xanthaki (eds.): *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners* (Hart Publishing) 17–32.

Volkens, Andrea, Tobias Burst, Werner Krause, Pola Lehmann, Matthieß Theres, Nicolas Merz, Sven Regel, Bernhard Weßels, & Lisa Zehnter. 2020. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR) (Version 2020a) (Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung)

Weber, Max. 1989. *A politika mint hivatás* (Medvetánc Füzetek) (Budapest: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Művelődéskutató Intézet)

Weimer, David L., & Aidan R. Vining. 2011. *Policy analysis* (5th ed.) (Boston: Longman)

Wilkerson, John, David Smith, & Nicholas Stramp. 2015. „Tracing the flow of policy ideas in legislatures: A text reuse approach", *American Journal of Political Science*, 59 (4): 943–56.

Williams, Michelle Hale. 2006. *The Impact of Radical Right-Wing Parties in West European Democracies* (New York: Palgrave Macmillan)

World Bank. 1999. *Civil Service Reform: A Review of World Bank Assistance. Report* (Washington DC.: World Bank)

World Bank. 1992. *Governance and Development* (Washington D.C.: World Bank)

World Bank. 1998. *What Doesn't, and Assessing Aid: What Works Why? Policy Research Report* (Washington D.C.: World Bank)

World Bank. 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington D.C.: World Bank)

World Bank. 2015. *Women, Business, and the Law 2016: Getting to Equal* (Washington DC: World Bank)

World Bank. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law* (Washington D.C.: World Bank)

Xanthaki, Helen. 2010. „Drafting manuals and quality in legislation: Positive contribution towards certainty in the law or impediment to the necessity for dynamism of rules", *Legisprudence*, 4 (2): 111–28.

Xanthaki, Helen. 2011. „Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit?", in M. T. Almeida (ed.): *Quality of Legislation* (Baden-Baden: Nomos)

Xanthaki, Helen. 2013a. „Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born", *IALS Student Law Review*, 1 (1): 57–70.

Xanthaki, Helen. 2013b. „Standards for legislation in Civil and Common Law Countries: features, practices, common ground", Legislative Quality Workshop, Cape Town, South Africa, 9 April, www.ial-online.org/uploads/2013/04/Xanthaki-presentation-Cape-Town-130409.pdf

Xanthaki, Helen. 2014. „Quality of Legislation: Focus on Smart EU and Post-Smart Transposition", *The Theory and Practice of Legislation*, 2 (3): 329–42.

Yackee, Jason Webb, & Susan Webb Yackee. 2012. „Testing the ossification thesis: An empirical examination of federal regulatory volume and speed, 1950–1990", *George Washington Law Review*, 80 (5): 1414–92.

Zander, Michael. 2015. *The Law-Making Process* (Oxford, Portand, Oregon: Hart Publishing)

Zohlnhöfer, Reimut, Fabian Engler, & Kathrin Dümig. 2018. „The retreat of the interventionist state in advanced democracies", *British Journal of Political Science*, 48 (2): 535–62.

Ződi Zsolt. 2018. „A jog érthetőségének határai. Meg tudják-e oldani a nyelvészek a jogi szövegek érthetetlenségének problémáját?" in Szabó Miklós, Vinnai Edina (szerk.): *A törvény szavai* (Prudentia Iuris, 33) (Miskolc: Bíbor Kiadó)

Zucchini, Francesco. 2011. „Government alternation and legislative agenda setting", *European Journal of Political Research*, 50 (6): 749–74.

Zweigert, Konrad, & Hein Koetz. 1992. *An Introduction to Comparative law* (Oxford University Press)